

פרק ו'

הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם*

- ♦ הודות להמשך הצמיחה המהירה ולהרכב הביקושים, שהתבטאו בהכנסות גבוהות מהמצופה, נרשמו גם השנה, בדומה לשנת 2006, נתונים פיסקליים חיוביים: הגירעון הממשלתי ללא מתן אשראי התאפס, והיה הנמוך ביותר זה 20 שנה ונמוך משמעותית מתקרת היעד. גירעון הממשלה הרחבה, הנמדד על פי כללי החשבונאות הלאומית, כפי שמקובל במדינות המפותחות¹, היה השנה אחוז תוצר אחד², לעומת 1.2 אחוזי תוצר ב-2006.
- ♦ כתוצאה מאיזון התקציב, מהמשך הצמיחה ומהייסוף בשער החליפין, ירד יחס החוב הציבורי לתוצר בשנת 2007 ירידה חדה, אף יותר מהירידה שצפו בתחילת השנה, והגיע ל-80.6 אחוזי תוצר. יחס זה נותר גבוה בהשוואה למקובל במדינות המפותחות, אך ירידתו בשנים האחרונות צמצמה משמעותית את הפער.
- ♦ משקל ההוצאה הציבורית בתוצר יורד ברציפות מאז שנת 2002, ובשנת 2007 הוא הגיע לרמתו הנמוכה ביותר מאז סוף שנות השישים - 44.9 אחוזים - המציבה את ישראל במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות; זאת לאחר שבתחילת העשור היא הייתה בקצה העליון של ההתפלגות. בצד השיפור במצרים הפיסקליים, הרי בטווחים הקצר והבינוני מחיר הירידה היה פגיעה בהיקף השירותים האזרחיים ותשלומי ההעברה, התורמת גם לעלייה בעוני ובאי-שוויון החברתי.
- ♦ אמנם משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה, אך ירידה זו הושגה בזכות גידול מהיר של התוצר, בעוד שההוצאות גדלו בקצב ריאלי מהיר. נוסף על כך קיבלה הממשלה החלטות ארוכות טווח שמשמעותן הגדלת ההוצאות בשנים הבאות בקצב שאינו מתיישב עם המשך הפחתה משמעותית של יחס החוב לתוצר ומהיר גם מזה שמתיר החוק הקיים.

¹ אף כי החישוב בישראל אינו כולל את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.

² החישוב בפרק זה אינו כולל את הסעיף "רווחי בנק ישראל", מכמה סיבות: (1) משום שסעיף זה הוא תנודתי ומשקף בעיקר שינויים לא-צפויים בקצב האינפלציה, בשער החליפין ובשיעורי הריבית בעולם; (2) משום שבנק ישראל אינו מעביר לממשלה בפועל את ה"רווחים" שמחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כפי שמוסבר בחלק החשבות בדוח בנק ישראל לשנת 2001); (3) משום שבמרבית המדינות המפותחות, כולל מדינות האיחוד האירופי, מקובל לרשום כהכנסות של הממשלה רק רווחים שהבנק המרכזי העביר בפועל.

* הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיך הכנסתם מהמגזר הציבורי, ומהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותו נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה. לדיון בהבדלים בין נתוני החשבונאות הלאומית לנתוני התקציב ראו תיבה ג'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2004.

- ◆ בדומה לשנים האחרונות נרשם תת-ביצוע בהוצאות הממשלה, בעיקר בהוצאות של המשרדים האזרחיים, שהיו נמוכות ב-2.3 אחוזים מאשר בתקציב. חלק ניכר מתת-ביצוע זה נובע מתקצוב יתר של סעיפים ששיעור ההוצאה בהם היה נמוך גם בשנים קודמות.
- ◆ למרות המשך הירידה של שיעורי המסים הסטטוטוריים, עלה השנה מעט נטל המס, כתוצאה מהעלייה בפעילות והשינויים בהרכבה. משקל המס בתוצר בישראל הוא במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות.
- ◆ מדיניות התקציב בשנים הקרובות תיבחן על פי תרומתה לביסוס הצמיחה, תוך איזון בין הצורך להמשיך ולהוריד את יחס החוב הציבורי לתוצר לבין הצורך לתת מענה הן לצורכי הביטחון והן לשירותים החברתיים, שנשחקו בשנים האחרונות.
- ◆ שמירה על תקרת גידולן של ההוצאות הקבועה בחוק ויישום הפחתות המס שעליהן כבר הוחלט יאפשרו בשנים הקרובות ירידה משמעותית של יחסי החוב והגירעון לתוצר, אם תימשך הצמיחה. עם זאת, משמעות השמירה על תקרת ההוצאות היא כי ההוצאה האזרחית ללא ריבית תגדל בשנים אלה בפחות מאחוז לשנה, שיעור גידול שיקשה על מתן מענה הולם לצורכי החברה.

1. אינדיקטורים פיסקליים וקווי ההתפתחות העיקריים

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד השנה ל-אחוז אחד מהתוצר, לאחר שב-2006 הוא ירד ל-1.2 אחוזי תוצר, וב-2005 - ל-2.7 אחוזים (לוח ו'-1). הירידה בגירעון השנה היא תוצאה של גידול מהיר בגביית המסים והמשך ההקטנה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. הירידה בגירעון מבטאת ירידה חדה בגירעון הממשלה, איזון בתקציב של הרשויות המקומיות ועלייה בעודף של המוסד לביטוח לאומי והמוסדות הלאומיים; לעומתם גדל גירעון המלכ"רים הציבוריים, במקביל להקטנת ההעברות הממשלתיות לגופים אלו בשנתיים האחרונות (לוח ו'-נ'-9). גירעון הממשלה (ללא מתן אשראי) התאפס ביחס לתוצר, והיה נמוך משמעותית מתקרת הגירעון, שהיא 2.9 אחוזי תוצר (איור ו'-1), נמוך בהרבה משיעורי הגירעון שאפיינו את המשק בתחילת העשור, והנמוך ביותר מאז 1987. זו השנה הרביעית ברציפות שבה הגירעון הממשלתי המושג נמוך מהגירעון המתוכנן עם אישור התקציב; זאת בעיקר בזכות גביית מסים גבוהה מהתחזית, עקב צמיחה גבוהה מהחזוי, אך גם כתוצאה מתת-ביצוע של ההוצאות.

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר המשיך לרדת, זו השנה החמישית ברציפות, חרף גידול מהיר יחסית של תשלומי ההעברה ושל הצריכה הציבורית, ובפרט של הצריכה האזרחית. המקור העיקרי של הירידה במשקל ההוצאה השנה הוא גידול מהיר יחסית של התוצר. גידול זה הביא אף לירידת משקל ההוצאה לצריכה אזרחית - אשר יורדת ברציפות מאז שנת 2002, וירידתה בחמש השנים האחרונות הסתכמה ב-1.9 אחוזי תוצר; גידול התוצר הביא גם לירידה של 0.4 אחוזי תוצר במשקל ההוצאה הביטחונית ולירידה קלה במשקל תשלומי ההעברה בחשבון השוטף, שכאמור גדלו בשיעורים ריאליים נאים הן השנה והן בשנת 2006. משקל ההכנסות ממסים בתוצר גדל השנה ב-0.5 נקודת אחוז,

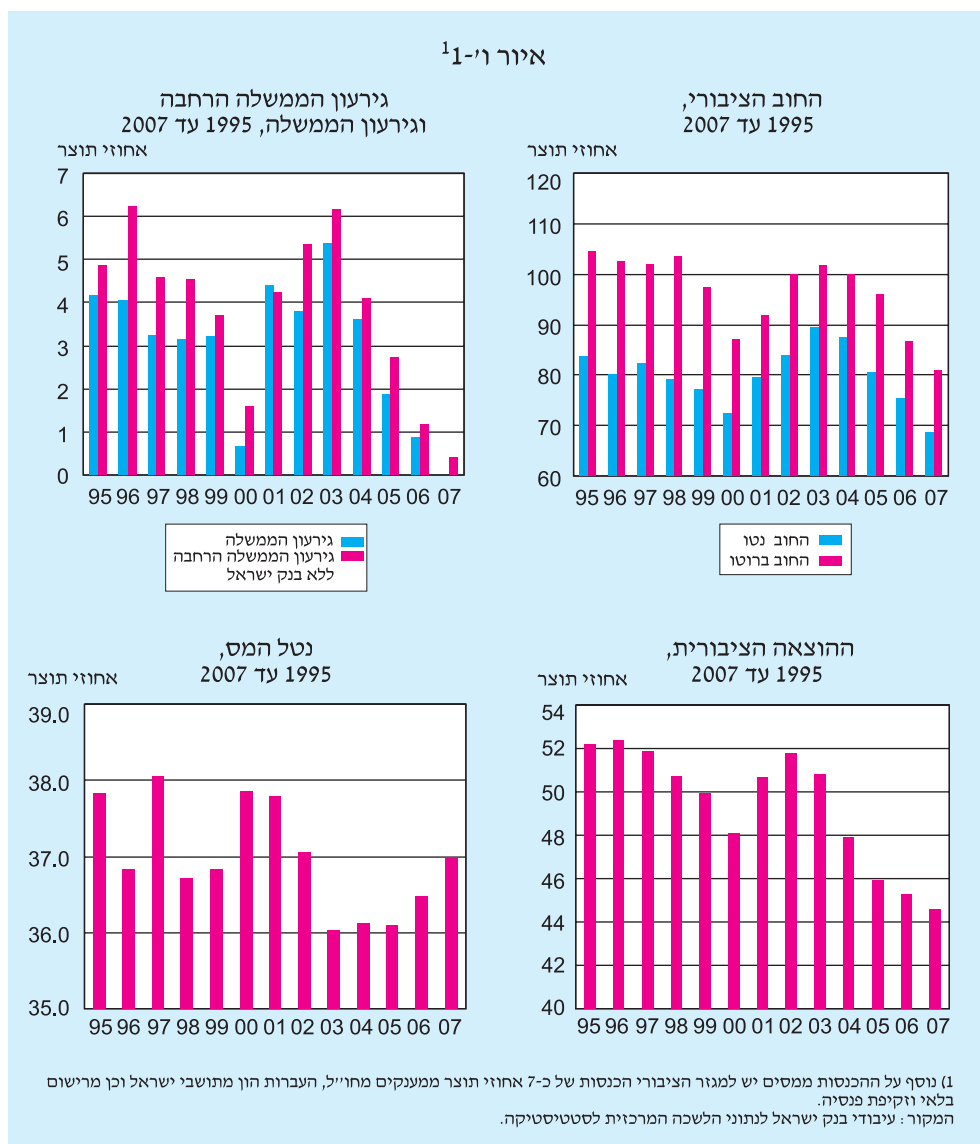
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד השנה ל-1.0 אחוז תוצר, לאחר שב-2006 הוא ירד ל-1.2 אחוזי תוצר, וב-2005 - ל-2.7 אחוזים.

המקור העיקרי של ירידת משקל ההוצאה בתוצר השנה הוא גידול מהיר יחסית של התוצר.

למרות הפחתת שיעורי המס וחרף ההכנסות החד-פעמיות החריגות ב-2006; זאת בזכות הצמיחה המהירה והתגברות הפעילות, גם בשוק העבודה, ועלייה גבוהה בצריכה הפרטית, במיוחד של מוצרים בני-קיימא מיובאים, שהם עתירי מס, לרבות כלי רכב.

כתוצאה מהקטנת הגירעון והצמיחה המהירה ירד יחס החוב לתוצר מהר יותר מהמצופה, ב-6.0 נקודות אחוז, והגיע בסוף השנה ל-80.6 אחוזי תוצר - מתחת לרמה הנמוכה שאליו הוא הגיע בשנת 2000, כתוצאה מהצמיחה החריגה באותה שנה (איור ו'-1)³. הן יחס החוב נטו לתוצר והן יחס החוב ברוטו לתוצר הגיעו לרמות הנמוכות ביותר מאז תחילת האמרתם בשנות השישים. (לדיון מפורט במימון הגירעון, בהרכב החוב ובכוחות העיקריים שפעלו להקטנתו ראו סעיף 4, וכן לוח ו'-8).

יחס החוב לתוצר הגיע
לרמה הנמוכה ביותר
מאז תחילת עלייתו
בשנות השישים.



³ גם יחס החוב נטו לתוצר ירד - ב-7 נקודות אחוז - והגיע לכ-68 אחוזי תוצר.

למרות הירידות הרצופות של יחס החוב לתוצר, בהשוואה למדינות המפותחות⁴, החוב בישראל עדיין גבוה. הגירעון המתוכנן ל-2008 - 1.6 אחוזי תוצר - מעל לגירעון בפועל ב-2007, מאפשר את המשך הצמצום של יחס החוב לתוצר; ברם, כדי להגיע לממדי החוב המקובלים במדינות המפותחות תידרש הממשלה, בשנים הקרובות, להמשיך ולהגביל את גידול הוצאותיה ולשקול היטב את הפחתת שיעורי המס מעבר למה שתוכנן. אלה ירחיקו את המשק מסכנת משבר פיננסי גם במקרה של החמרת המצב הביטחוני, כמו המלחמה בצפון ב-2006, וכן יפנו מקורות תקציביים חיוניים לשיפור פרמננטי בשירותי הממשלה בעתיד. ככל שנטל החוב והריבית יהיו נמוכים יותר, כך שהאיום על היציבות הפיננסית יהיה קטן יותר, תוכל הממשלה להיות גמישה יותר בהוצאותיה. גמישות זו תאפשר מדיניות אנטי-מחזורית, העשויה לעזור למשק להיחלץ ממיתון, והיא חשובה במיוחד בתקופת האטה, שבה חלק משירותי הממשלה חיוניים יותר.

ככל שנטל החוב והריבית יהיו נמוכים יותר, כך שהאיום על היציבות הפיננסית יהיה קטן יותר, תוכל הממשלה להיות גמישה יותר בהוצאותיה.

2. ההוצאה הציבורית, תקציב הממשלה, ההכנסות ממסים, הגירעון והחוב

א. ההוצאה הציבורית

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה ב-0.4 אחוז, והגיע ל-44.9 אחוזי תוצר, המשך לירידה גדולה יותר ב-2006. זוהי רמתו הנמוכה ביותר מאז סוף שנות השישים, והדבר משקף את הריסון הפיסקלי שאפיין את השנים האחרונות, לצד הצמיחה המהירה. משנת 2002 ירד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-6.9 נקודות אחוז, תוך ירידה ריאלית (בניכוי מחירי התוצר העסקי) של ההוצאות ללא ריבית ב-2003 וב-2004 וגידול מאז 2005 (לוח ו-2). אלמלא הצמיחה המואצת בחמש השנים האחרונות היה משקל ההוצאה הציבורית בתוצר 48.4 אחוזים⁵; מכאן שרכיב ניכר מירידת משקלה הוא תולדה של המחזור - בפרט בשנתיים האחרונות, שאופיינו בשיעורי גידול מהירים מהקצב של הטווח הארוך. סך ההוצאות של הממשלה הרחבה גדלו השנה ריאלית (בניכוי עליית מחירי התוצר העסקי) ב-4.3 אחוזים, וללא הוצאות הריבית - ב-4.2 אחוזים, קצב גידול מהיר יחסית. אמנם בהשוואה לשנת 2006 הואט גידולה של ההוצאה הציבורית ללא ריבית, אך זו משקפת בעיקר האטה בגידולה של ההוצאה הביטחונית, שהייתה גבוהה במיוחד ב-2006, בשל המלחמה בצפון. גידול ההוצאות הגבוה יחסית השנה - מנקודת המוצא הגבוהה של 2006, בגלל הוצאות המלחמה - שיקף בעיקר התרחבות של הצריכה הציבורית האזרחית, שגדלה ב-5.6 אחוזים, וכן גידול משמעותי בתשלומי ההעברה; בשני הסעיפים מדובר בגידול מהיר מגידול האוכלוסייה. קצב הגידול של הצריכה האזרחית ושל תשלומי ההעברה בשנתיים האחרונות הוא פיצוי מסוים על שחיקתם בשנות הייצוב (2002-2004), שבהן נרשמה ברכיבים אלה ירידה משמעותית לנפש, אולם יש לזכור שקצב זה אינו בר-התמדה, בפרט אם שיעורי הצמיחה יתכנסו לקצב נמוך יותר, שמתאים לקצב של הטווח

משנת 2002 ירד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-6.9 נקודות אחוז.

גידול ההוצאות הגבוה יחסית השנה שיקף בעיקר התרחבות של הצריכה הציבורית האזרחית, שגדלה ב-5.6 אחוזים, וכן גידול משמעותי של תשלומי ההעברה.

⁴ המונח "המדינות המפותחות" מתייחס בפרק זה ל-20 החברות הוותיקות בארגון OECD, שהתוצר לנפש בהן גבוה מ-10,000 דולרים לשנה, ולגביהן מצויים נתונים ל-15 השנים האחרונות. ההשוואה למדינות האירופי מתייחסת ל-14 המדינות שהיו חברות בו לפני 2003, פרט ללוקסמבורג.

⁵ בהנחת צמיחה של 4.0 אחוזים בשנה.

לוח ו'-1

הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 1996 עד 2007
(אחוזי תמ"ג)

ממוצע								
2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1996-1999
44.1	43.9	43.5	43.6	43.9	47.2	46.4	45.9	46.4
43.8	44.1	43.2	43.8	44.7	46.5	46.4	46.5	46.5
1.3	0.9	1.5	1.0	0.6	2.4	1.4	1.0	1.5
0.3	-0.2	0.2	-0.2	-0.8	0.8	0.0	-0.6	-0.1
37.0	36.5	36.1	36.1	36.0	37.0	37.8	37.9	37.1
12.6	12.7	13.2	13.3	13.4	13.4	12.8	12.7	13.6
4.6	4.0	4.2	4.2	3.7	4.0	4.0	4.4	4.5
14.1	14.1	12.8	12.7	12.7	13.6	15.1	15.2	13.5
5.7	5.7	5.9	5.9	6.1	6.1	5.9	5.6	5.5
2.3	3.0	2.4	2.8	3.4	3.9	3.5	3.5	3.8
3.4	3.5	3.5	3.7	3.8	3.8	3.7	3.6	4.0
44.9	45.3	46.0	47.9	50.8	51.8	50.7	48.1	51.2
41.1	41.9	42.6	44.3	47.0	47.6	46.7	44.3	46.3
18.1	18.1	18.4	19.0	19.8	20.0	19.5	18.5	19.5
5.8	5.9	6.0	6.2	6.8	7.0	6.4	6.3	6.7
1.5	1.8	1.7	1.5	1.8	2.2	1.8	1.6	1.8
0.8	1.1	0.7	0.8	0.9	0.8	0.9	0.8	1.0
10.3	10.5	10.6	11.0	12.0	12.4	12.5	11.4	11.3
4.7	4.7	5.2	5.8	5.8	5.1	5.6	5.7	6.0
1.9	1.7	1.6	1.6	1.2	³ 1.7	1.4	1.4	1.9
1.8	1.6	1.7	2.0	2.6	2.6	2.6	2.4	2.9
0.8	1.4	2.5	4.3	7.0	4.6	4.3	2.2	4.8
1.0	1.2	2.7	4.1	6.2	5.3	4.2	1.6	4.8
2.6	2.4	1.3	0.5	-1.8	-1.8	-0.1	2.5	-0.3
68.1	75.2	80.3	87.2	89.4	83.9	79.6	72.3	79.6
80.6	86.6	95.7	99.9	101.7	99.8	91.9	87.1	101.3

(1) כולל תשלומי העברה מהציבור על החשבון השוטף וההון.

(2) כולל סבסוד משכנתאות והעברות על חשבון ההון למלכ"ר ולעסקים.

(3) כולל העברות הון לחו"ל בסכום כולל של 1,523 מיליוני ש"ח, עבור תשלום פיצויים לסין בגין ביטול עסקת ה"פלקון".

(4) אחוזים מהתמ"ג בסוף השנה, במחירי סוף השנה.

(5) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הארוך. אף שהחוב לא גדל השנה, תשלומי הריבית, כפי שהם מחושבים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עלו ביחס ל-2006.⁶

למרות חידוש המלאים ירד מעט השנה משקלן של הוצאות הביטחון, וזאת כתוצאה מהרמה הגבוהה של הוצאות אלו בשנת 2006, בגלל המלחמה בצפון, ומהצמיחה המהירה של התוצר השנה. משקל הוצאות הביטחון בתוצר השנה קטן ב-0.4 אחוז תוצר מאשר ב-2006 וב-2005. משנת 2002, שבה משקל הוצאות הביטחון הגיע ל-9.2 אחוזי תוצר, פחת משקל ההוצאות לביטחון עד ל-7.3 אחוזי תוצר ב-2007, והן היוו רכיב חשוב בתהליך הייצוב הפיסקלי. על רקע המלחמה אשתקד והחרפת האיום האירני, החליטה הממשלה לאמץ את מסקנות ה"וועדה לבחינת תקציב הביטחון", שעיקריה הם קביעת תוואי ידוע של ההוצאה הביטחונית בעשר השנים הקרובות; זאת בניגוד לתנודתיות שאפיינה את ההוצאה הביטחונית בעשור האחרון, בשל התאמתה למצב הביטחוני בכל שנה. הוועדה המליצה להגדיל את הוצאות הביטחון ב-1.3 מיליארדי שקלים ב-2008 (2.7 אחוזים) ובחצי מיליארד ב-2009. בשנת 2010 יגדל תקציב הביטחון ב-1.15 אחוזים, והחל משנת 2011 הוא יגדל ב-1.3 אחוזים בכל שנה - כקצב הגידול של ההוצאה האזרחית לנפש. היתרונות שבאימוץ תקציב ביטחון רב-שנתי הם ביכולת לעצב אסטרטגיה של טווח ארוך, לצד הפחתת הסיכויים לקיצוצים רוחביים במשרדים האחרים בהתאם למצב הביטחוני השנתי. זאת במיוחד לנוכח הרזרבות שהוועדה המליצה להקצות בכל שנה בתוך תקציב הביטחון למימון אירועים לא צפויים. חשוב לציין שתוואי גידול זה הומלץ בוועדה על סמך ההערכה בדבר המשך הצמיחה של המשק (3-4 אחוזים לשנה), שתאפשר לממשלה להגדיל את תקרת ההוצאה הכוללת ל-2.5 אחוזים החל משנת 2010. אם קצב הצמיחה יהיה מתון יותר, תיאלץ הממשלה להאט את קצב ההתכנסות ליחס חוב תוצר של 60 אחוזים, וההגדלה המתוכננת של תקציב הביטחון תיפתח לדיון מחדש.

בתשלומי ההעברה השוטפים נרשם השנה גידול ריאלי של 2.6 אחוזים, גבוה מקצב גידולה של האוכלוסייה וכן מקצב גידולם של סך תשלומי ההעברה וקצבאות הביטוח הלאומי בתוצר דמה לאלו של אשתקד (לוח ו'-נ'-14). בחישוב לנפש קטנו תשלומי ההעברה ריאלית מאז 2003 (וכן מאז שנת 2000) ב-3 אחוזים, בשל ירידתם בשנים 2004 ו-2005. מפני הצמיחה בשנים האחרונות, הייתה ירידתם ביחס לתוצר חדה יותר, והם חזרו לרמה של תחילת שנות התשעים. אמנם בכך קווצה כל העלייה בנטל התקציבי של תשלומים אלה, שגדל במחצית השנייה של שנות התשעים ובתחילת העשור הנוכחי, והיה גורם מרכזי לגידול המהיר של ההוצאה הציבורית; ואולם, מחיר ירידתם, שהממשלה צריכה להביאו בחשבון, הוא שחיקה של הסיוע והשירותים שהמדינה מספקת לאזרחיה, ובפרט לאוכלוסיות החלשות. (יתר פירוט ראו בפרקי הרווחה של דוחות בנק ישראל לשנים 2004-2007.)

בהמשך לשנת 2006 גדלו השנה סך קצבאות הביטוח הלאומי בשיעור ריאלי של 2.3 אחוזים. בחלק מהקצבאות נרשם גידול ריאלי - ביניהן קצבאות האימהות, כתוצאה מהארכת חופשת הלידה ל-14 שבועות, וקצבאות הנכות. קצבאות הילדים קטנו השנה ריאלית במקצת, ובשל שינוי החקיקה ב-2003, משקלן בתוצר הוא כמחצית ממשקלן בשנים

משקלם של דמי האבטלה והגמלה להבטחת הכנסה בתוצר נמוך ביותר ממחצית מאשר בתחילת העשור - תוצאה של ירידה במספר הדורשים ושל הקשחת התנאים לקבלתם.

⁶ זאת משום שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפחיתה מהתשלומים בפועל זקיפה של רכיב אינפלציוני לתשלומי הריבית על איגרות החוב הלא-צמודות, רכיב, המבטא, בין היתר, את העלות ההיסטורית של הנפקתן. ב-2006 הוא היה גדול במיוחד, 3.2 מיליארדי שקלים, ואילו השנה הוא הסתכם ב-623 מיליוני שקלים.

⁷ אף כי השימוש בתוספת לתקציב של 2008 נדחה לשנת 2009.

2002-2000. כן נמשכה הירידה בהוצאות על דמי האבטלה ועל הגמלה להבטחת הכנסה, שקטנו השנה ב-11 וב-8 אחוזים, בהתאמה, עדות להמשך הירידות של מספר המובטלים ושל מספר דורשי הגמלה. משקלן של אלו בתוצר נמוך ביותר ממחצית מאשר בשנים 2002-2000 - תוצאה של ירידה במספר הדורשים, אולם גם של הקשחת התנאים לקבלת הקצבאות ושל שחיקתן הריאלית ביחס לתוצר, מתוך כוונתה של הממשלה להעלות את שיעור התעסוקה.

לוח ו'-2

שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1996 עד 2007 (מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)

2007	2006	2005	2003- 2004	2002	2000- 2001	1996- 1999
(שיעור הגידול, ממוצע שנתי)						
4.3	4.0	0.9	-0.5	1.6	5.8	2.8
5.0	-5.3	-5.4	9.8	-8.0	3.0	1.0
4.2	5.1	1.7	-1.7	2.8	6.2	3.1
3.1	5.1	1.9	-1.4	2.6	6.7	4.0
3.9	5.0	1.5	-0.5	0.4	7.3	4.2
3.8	4.1	2.4	-1.3	4.9	5.5	3.6
5.0	3.7	1.5	-0.1	3.5	5.7	3.0
5.6	3.4	1.7	0.5	1.7	6.2	3.6
3.8	1.6	-0.1	-1.3	-0.3	3.6	1.1
6.1	3.6	0.0	0.4	0.6	6.3	3.4
5.4	2.9	3.9	-0.6	2.8	6.4	3.7
3.0	4.3	0.8	-2.2	8.6	4.9	1.1
0.7	3.0	-1.5	-2.5	3.4	4.9	0.1
3.3	3.8	1.2	-2.5	-1.0	9.6	6.2
1.5	2.0	-0.6	-4.2	-2.9	6.9	3.6
17.5	-0.2	-7.6	-9.5	0.4	5.8	-1.9
19.3	7.3	11.2	9.7	23.6	4.3	-2.1
16.4	5.5	-0.4	-4.7	5.0	1.8	-4.1

(1) הירידה בתשלומי הריבית בשנת 2002 ועלייתם בשנת 2003 משקפות בעיקר את השפעת השינויים בקצב עליית המחירים על הריבית המחושבת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

בשנת 2007 היה תקציב הממשלה מאוזן, לראשונה מאז 1987.

בשנת 2007, לאחר זמן רב, היה תקציב הממשלה כמעט מאוזן; הגירעון הכולל ללא מתן אשראי הסתכם ב-0.02 אחוז תוצר בלבד (לוח ו'-3). תוצאה זו נובעת מגידול ריאלי של ההכנסות ב-5.4 אחוזים, לצד גידול נמוך יותר של ההוצאות - ב-2.8 אחוזים. משקלן

של הוצאות הממשלה בתוצר פחת ב-0.5 נקודת אחוז בהשוואה לשנת 2006, הודות לצמיחה המהירה של התוצר, ומאז 2002 הוא ירד ב-4.5 נקודות אחוז (לוח ו'-3). ההסבר לעמידה בתקרת הגידול הריאלי של 1.7 אחוזים יחד עם שיעור גידול גבוה יותר בהוצאות הממשלה בפועל מפורט בלוח המצורף. (הנתונים הם באחוזים מהתקציב.)

1.7	שיעור הגידול הריאלי של התקציב על פי החוק
(+)1.1	סך כל ההוצאה שהוחרגה מהתקציב
(+)1.5	מזה: בגין המלחמה בצפון ¹
(-)0.4	בגין ההתנתקות ²
2.8	סך כל גידול בתקציב מול ביצוע 2006
(-)1.8	תת הביצוע ב-2007
(+)1.7	עליית המחירים לצרכן מתחת לתחזית ³
2.8	סך כל שיעור הגידול הריאלי בפועל

(1) תוספת של 3.5 מיליארדי ש"ח למימון הוצאות ביטחון חד-פעמיות ולסיוע ליישובי הצפון.
(2) תוספת של 1.1 מיליארדי ש"ח לסיוע למפוני ההתנתקות. ב-2006 הוחרג מהתקציב סכום של 2.2 מיליארדי ש"ח למטרה זו, ולכן סעיף זה מקטין את התקציב.
(3) כיוון שהתקציב הוא נומינלי, עליית מחירים נמוכה מהצפוי מגדילה אותו ריאלי.

מרבית ההפרש בין תקרת הגירעון (2.9 אחוזי תוצר) לביצוע (0.02) מוסברת בהכנסות שהיו גבוהות בכ-14.5 מיליארדי ש"ח מאלו שנחזו בתקציב - מרביתן בזכות הצמיחה המהירה מהחזוי - וביצוע חסר בסך 4.1 מיליארדי ש"ח, שמבטא בעיקר ביצוע חסר במשרדים האזרחיים, בדומה לשנה הקודמת (לוח ו'-4). גם עודפי המוסד לביטוח לאומי היו גבוהים מהחזוי בתקציב⁸, וזאת ב-2.2 מיליארדי ש"ח (18 אחוזים). לעומת אלה היו המענקים מארה"ב קטנים מאשר בתכנון. בתקציב המקומי ללא אשראי היה עודף של 6.2 מיליארדי ש"ח, לעומת גירעון מתוכנן של 14.3 מיליארדים; זאת בניגוד לגירעון של 6.4 מיליארדי ש"ח בתקציב מול חו"ל לעומת גירעון מתוכנן של 4.4 מיליארדים, תוצאה של יבוא ביטחוני מוגבר ופירעון מוקדם של הלוואות (בונדס).

סך ההוצאות השנה היה נמוך מאשר בתקציב בכ-1.8 אחוזים (לוח ו'-4). תופעה זו היא המשך למגמה שהתפתחה מאז אמצע שנת 2003 - להוציא את שנת 2006 (בשל המלחמה בצפון) - שיעור הוצאה נמוך מהמתקצב, במיוחד של ההוצאות האזרחיות, שהיו בשנים אלו נמוכות מהמתקצב ביותר מ-5 אחוזים. ההוצאות הגבוהות בדצמבר 2007 יחסית לשאר חודשי השנה אפיינו חודש זה בכל העשור האחרון, ובמיוחד בשנים 2004 עד 2006, שבהן הוצא בדצמבר שיעור גבוה מההוצאה השנתית (מעל 12 אחוזים)⁹. השנה פחת שיעור ההוצאה בדצמבר ל-12 אחוזים. הנוהג האמור פגע ביעילות התפעולית של הממשלה, שכן ביצוע חטוף של הוצאותיה לקראת סוף השנה, על בסיס הסכומים הבלתי מנוצלים שהצטברו בקופה - ומה עוד שאין ודאות לגבי היקף הסכומים שיופשרו - מביא לשימוש לא יעיל במקורות, ואינו מפצה על אובדן השירותים במהלך השנה. לשליטה על ההוצאות חשיבות רבה בשמירה על תקרת ההוצאות ועל יעד הגירעון של הממשלה, אך ראוי שהתהליך יתבצע ביתר שקיפות. חשוב להדגיש כי הוצאה חלקית של

הסיבה העיקרית להפרש בין תקרת הגירעון לביצוע היא שההכנסות היו גבוהות מאלו שנחזו בתקציב.

סך ההוצאות היה נמוך מאשר בתקציב בכ-1.8 אחוזים - המשך של תופעת התת-ביצוע, שהתפתחה מאז אמצע שנת 2003.

⁸ להסבר הרישום של פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה ראו תיבה ג'-3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002.

⁹ להרחבה וסקירה של התופעה בשנים קודמות ראו תיבה ג'-3 בדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2004.

לוח ו'-3

התפתחות גירעון הממשלה¹, הכנסותיה והוצאותיה, 1998 עד 2007
(אחוזי תמ"ג)

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
2.0	2.0	2.8	3.4	2.3	4.1	0.5	2.8	4.0	2.6	תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²
1.0-	0.3	1.1	3.1	5.2	3.4	3.4	0.5	2.7	2.7	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
3.0	3.0	3.4	4.0	3.0	3.9 ⁴	1.8	3.6	3.1	2.8	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³
0.0	0.9	1.9	3.6	5.4	3.8	4.4	0.7	3.2	3.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה
33.5	33.3	33.0	32.4	32.3	34.5	33.5	35.2	37.2	36.2	סך כל ההכנסות נטו⁵
28.9	28.0	27.7	27.6	27.6	28.8	29.5	29.7	28.7	28.7	מסים ואגרות
										ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.0	1.2	1.3	1.0	1.0	1.3	1.2	1.6	1.8	2.1	רווחי בנק ישראל שמומשו
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0	מילווח מהמוסד לביטוח לאומי
2.1	2.1	2.1	1.9	1.7	1.5	0.8	1.4	1.3	1.4	מענקים מממשלת ארה"ב
33.6	34.1	35.0	36.1	37.8	38.1	37.7	35.8	37.5	38.4	סך כל ההוצאות נטו⁵
										מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי
6.1	6.6	6.7	6.9	7.3	6.5	6.6	6.6	6.7	7.1	הוצאות הביטחון (נטו)
8.3	8.2	8.2	8.3	8.6	9.3	8.6	8.1	8.5	9.0	סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות הביטחון
19.2	19.4	20.1	20.9	21.8	22.4	22.5	21.1	22.4	22.3	

- (1) ההכנסות וההוצאות ב-2006 אינן כוללות 2.8 מיליארדי ש"ח שהועברו לקרן הפיצויים ושולמו כפיצויים לציבור על נזקי הלחימה בצפון.
- (2) הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות כמקומיות בעת הכנת התקציב אך נרשמות כהכנסות בחו"ל בנתוני הביצוע.
- (3) משנת 2001 - תקרת הגירעון על פי חוק.
- (4) היעד שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3.0 אחוזי תוצר.
- (5) לא כולל הוצאות המותנות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות המותנות.
- המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 דצמבר 2007 ועיבודי בנק ישראל.

הסכומים שנכללו בתקציב אינה סותרת את חוק התקציב, הקובע תקרות הוצאה בחלוקה על פי משרדים, יחידות ופעולות; אין היגיון בהוצאת מלוא ההקצאה ללא צורך. עם זאת, גודל הפער בין התקציב לביצוע בשנים האחרונות עלול להעיד על ליקויים בתהליך התקצוב. אם תקציבים מוקצים לסעיפים שבהם הם אינם דרושים, או שאין למופקדים על ביצועם יכולת להשתמש בהם, ייתכן כי היה ראוי שלא להקצותם מלכתחילה, אלא להעבירם למשרד אחר או למטרה אחרת; זאת כדי שהתקציב ייטיב לשקף את ההתנהלות הצפויה של הממשלה ואת סדרי העדיפויות, בפרט אם מדובר בהקצאה שיטתית. כנגד זאת, אם התקציב ראוי ומשקף סדר עדיפויות מסוים, ביצוע חסר שלו פוגע באזרחים ובמטרות שבהן

לוח ו'-4
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2007

2007			
הפער בין הבי- צוע לתקציב	התקציב המקורי	הביצוע ב-2006	
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
18.6	-0.1	-18.7	-5.5
הגירעון (-)			
20.6	6.3	-14.3	-1.6
מזה: הגירעון המקומי			
-2.0	-6.5	-4.4	-3.9
הגירעון בחו"ל			
14.5	223.2	208.7	210.6
ההכנסות			
15.0	211.3	196.3	195.7
מזה: ההכנסות המקומיות			
11.5	192.2	180.8	177.3
המסים ¹			
2.2	14.3	12.1	13.6
המילוה מהמוסד לביטוח לאומי			
1.6	6.5	4.9	6.2
ההכנסות האחרות ²			
-0.7	10.3	11.0	13.4
המענקים מממשלת ארצות הברית			
-4.1	223.3	227.4	216.1
ההוצאות¹			
-6.2	207.0	213.2	197.3
מזה: ההוצאות המקומיות			
1.5	18.3	16.8	18.8
מזה: ההוצאות בחו"ל			
1.0	55.1	54.0	53.5
הביטחון ³			
-1.6	40.7	42.3	41.5
הריבית, הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי			
-3.5	127.5	131.1	123.4
המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ³			

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

(2) הכנסות מריבית, ממכירת קרקעות, מתמלוגים ודיבידנדים, והכנסות אחרות.

(3) 3.7 מיליארדי ש"ח שנכללו בספר התקציב ברורבה התקציבית מופיעים כאן בטור התקציב, כחלק מתקציב הביטחון.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2007, ועיבודי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

המדינה החליטה להתמקד. דיווח מרוכז על סעיפי התקציב שבהם הניצול נמוך במשך תקופה ארוכה יכול לסייע למקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי לקבל החלטות מושכלות יותר על מבנה התקציב. ליתר הרחבה לגבי תופעת תת-הביצוע המתמשך בסעיפי התקציב השונים ראו תיבה ו'-1.

אחד הגורמים לתת-הביצוע של התקציב הוא ריבוי הסעיפים בו, שכל העברה ביניהם דורשת אישור של משרד האוצר, ולעתים גם של ועדת הכספים של הכנסת. כאשר נעשים שינויים בתקציב במהלך השנה יש חשיבות למועד אישורם: ככל שהם מאושרים במועד מאוחר יותר, המשרדים מתקשים לנצל את המקורות שהשימוש בהם אושר. לפיכך, העובדה ש-37 אחוזים מהשינויים בתקציב - לרבות העברת העודפים - מתבצעים בחודשים נובמבר-דצמבר תורמת לתופעת התת-הביצוע.

דיווח מרוכז על סעיפי התקציב שבהם הניצול נמוך במשך תקופה ארוכה יכול לסייע בקבלת החלטות מושכלות על מבנה התקציב.

תיבה ו'-1: תת-ביצוע או תקצוב-ביתר?

בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה, שהתגברה מאוד מאז שנת 2002: הממשלה אינה מוציאה את מלוא התקציב. חלקו הלא-מבוצע של התקציב בשנים 2002 עד 2007 (למעט שנת 2006) היווה, בממוצע, 2.7 אחוזים מהתקציב נטו ללא אשראי, לעומת 1.5 אחוזים בשנים 1998 עד 2002¹. בשנת 2007 הסתכם חלק זה ב-1.8 אחוזים. ניתוח של תקציב הממשלה לשנים 1998-2007 מלמד כי בממוצע 29 אחוזים מתת-הביצוע נבעו מסעיפים קבועים, שההוצאה בהם הייתה נמוכה מהתקציב באופן מתמשך - תקצוב ביתר. ממצא זה מעיד על בעיה שיטתית באופן התקצוב ובמעקב אחרי ביצוע התקציב. תקצוב ביתר יוצר למעשה רזרבה תקציבית לעמידה ביעדים, מעבר לרזרבה הקבועה בחוק התקציב, שכן הוא מפנה מקורות לצרכים שעלולים להופיע במהלך השנה - ובמקביל מנמיך את תקרת ההוצאות האפקטיבית של המשרדים.

תקצוב ביתר הוגדר, בכל שנה בנפרד, כשיעור הביצוע של התוכנית התקציבית היה במשך שנתיים רצופות נמוך מ-85 אחוזים מן התקציב המקורי באותה שנה². לפי הגדרה זו, אי ביצוע מלא של פרויקטים חד-פעמיים וטעויות חד-פעמיות בתחזית ההוצאה אינם נחשבים לתקצוב-ביתר אם התקציב עודכן בהתאם להם. דוגמה לסעיף תקציבי שהיה בו עדכון מסוג זה הוא תקציב לשכת השר לענייני גמלאים (תוכנית פעולה 40280), שב-2006 הוקצו לו 7.5 מיליוני ש"ח, ואילו ביצעו בפועל הסתכם ב-0.6 מיליון בלבד; ב-2007 הופחת התקציב לתוכנית פעולה זו ל-1.4 מיליוני ש"ח, וברצף ביתר.

בשנים שנבדקו היווה תקצוב ביתר חלק משמעותי מאי הביצוע של מלוא התקציב - 29 אחוזים מסך תת-הביצוע בתקציב - מרביתו בתקציבי הפיתוח של המשרדים³. הסעיפים שמתקצבים ביתר רובם סעיפים קבועים, מה שמעיד על בעיה באופן התקצוב ועל העדר תכנון לטווח הארוך: המיתאם בין תת-הביצוע בתוכנית פעולה בשנה מסוימת לזו שבשנה הקודמת גבוה יחסית - 88 אחוזים. שני שלישם מכלל תקצוב ביתר היו בסעיפים שכל אחד מהם תוקצב ביתר בלמעלה ממאה מיליוני שקלים. דוגמה לסעיף שמתקצב ביתר באופן מתמשך היא ההוצאה על אמרכלות (מינהלה) בתקציב המשרד לביטחון פנים (תוכנית פעולה 70104): משנת 2002 ואילך עלה התקציב לתוכנית זו ברציפות, בעוד שההוצאה בפועל ירדה; בשנת 2007 תקציב

¹ ב-2006 הביצוע היה גבוה מהתקציב, בגלל הוצאות בלתי צפויות בגין מלחמת לבנון, ולכן אינו נכלל בממוצע. שיעור הביצוע מתייחס לתקציב נטו ללא אשראי, שעל פיו מחושבת תקרת הגירעון.

² הבדיקה נסבה על נתוני התקציב וביצועו על פי נתוני אגף התקציבים שפורסמו עד לחדש פברואר 2007; נתוני הביצוע הסופיים עשויים להיות גבוהים במקצת. התקציב מחולק לסעיפים ראשיים, שכל אחד מהם מורכב ממספר תחומי פעולה; תחומי הפעולה מחולקים לתוכניות פעולה - רמת הפירוט בחוק התקציב המוגשת לאישור הכנסת. הבדיקה נערכה, בנפרד, לכל תוכנית פעולה תקציבית, ובסך הכל נבדקו למעלה מ-1,700 תוכניות פעולה תקציביות בכל אחת מהשנים. הניתוח אינו כולל את הוצאות הביטחון, בגלל העדר פירוט של הסעיפים התקציביים שם, וכן אינו כולל את סעיפי הרזרבות להתייקרויות.

³ תקצוב ביתר הוא חלק משמעותי מהתקציב גם כשנוקטים הגדרות חלופיות: כאשר תקצוב ביתר מוגדר לא לפי שיעור ביצוע של 85 אחוזים מהתקציב, כאמור, אלא לפי שיעור ביצוע של 75 אחוזים מהתקציב, מתקבל כי תקצוב ביתר היה, בשנים שנבדקו, 22 אחוזים מסך תת-הביצוע. כאשר הוא מוגדר לפי שיעור ביצוע של 90 אחוזים, תקצוב ביתר מהווה 34 אחוזים מסך תת-הביצוע.

האמרכלות עמד על 52.3 מיליוני ש"ח, ואילו ההוצאה בפועל הסתכמה ב-13.6 מיליוני ש"ח בלבד - תקצוב יתר של 38.7 מיליוני ש"ח (74 אחוזים מהתקציב). בפועל תקצוב היתר מהווה רזרבה תקציבית לעמידה ביעדים הפיסקליים. בדיקת חלקו של תקצוב היתר בתקציב האזרחי נטו מלמדת כי יחס זה לא היה אחיד לאורך השנים (לוח 1): בשנים 2002 עד 2007, למעט 2006, תקצוב היתר היה 1.2 אחוזים מהתקציב, לעומת 0.8 אחוז בשנים 1998 עד 2002. בשנים 2003 ו-2006 היקף תקצוב היתר היה יוצא דופן - 3.2 מיליארדי ש"ח ו-2 מיליארדי ש"ח, בהתאמה.

לוח 1

תת-ביצוע ותקצוב-יתר בתקציב התקציב האזרחי נטו ללא ללא אשראי¹,

1998 עד 2007

	תת-הביצוע			מזה: תקצוב יתר			תשלומי הריבית		
	האחוז		ש"ח ¹	האחוז		ש"ח ²	האחוז		היתרה
	ממדי	ממדי		ממדי	ממדי		ממדי	ממדי	
	ממדי	ממדי	ממדי	ממדי	ממדי	ממדי	ממדי	ממדי	ממדי
1998	5.8	3.9	0.5	0.3	0	0	0	5.30	
1999	3.1	2.1	0.2	0.2	0	0	0	2.88	
2000	2.9	1.9	0.5	0.3	0	0	0	2.38	
2001	0.4	0.3	0.7	0.4	0.5	0.7	0.5	-1.00	
2002	2.6	1.7	0.8	0.5	0.1	0.1	0.1	1.71	
2003	9.5	5.8	3.0	1.8	0.7	1.2	0.7	5.34	
2004	5.1	3.1	1.0	0.6	2.4	3.9	2.4	0.23	
2005	4.6	2.8	0.7	0.4	1.8	3.0	1.8	0.92	
2006	0.0	0.0	1.4	0.8	0.3	0.5	0.3	-1.84	
2007 ³	4.1	2.3	0.5	0.3	0.5	0.9	0.5	2.65	
ממוצע									
2002-1998	3.0	2.0	0.6	0.4	0.1	0.2	0.1	2.25	
ממוצע									
2007-2003 ⁴	5.8	3.5	1.3	0.8	1.3	2.2	1.3	2.28	

(1) התקציב האזרחי נטו אינו כולל את תקציב הביטחון המורכב מתקציב משרד הביטחון, הוצאות החירום האזרחיות, תיאום הפעולות בשטחים, הוועדה לאנרגיה אטומית וחוק החיילים המשוחררים. ב-2007 הסתכם תקציב הביטחון נטו ב-49.3 מיליארדי ש"ח.

(2) במחירי 2007. תקצוב היתר והפער בין תשלומי הריבית בפועל לתקציב עשויים להיות גבוהים מסך תת-הביצוע בתקציב, בגלל סעיפים המבוצעים ביתר.

(3) על פי אומדנים מוקדמים של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, נתוני הביצוע הסופיים עשויים להיות גבוהים במקצת. (4) להוציא את 2006.

המקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

התמשכות תקצוב היתר של תוכניות הפעולה וגידולו בשנים האחרונות מפתיעים לנוכח המאמצים שנעשו בשנים האחרונות לשיפור הבקרה על התקציב. הדבר נובע בין היתר מפיצול תוכניות הפעולה של המשרדים לסעיפים ("תקנות"), שכל אחד מהם טעון אישור של הכנסת. מספר התקנות האלה עולה על 8,000 - גבוה מאשר בכל מדינה אחרת ב-OECD - וזאת בלי להביא בחשבון את תקנות תקציב הביטחון, שהוא חסוי. בהולנד ובדנמרק מספר התקנות בתקציב המדינה הוא כ-700 בלבד⁴. מספרם הגבוה של הסעיפים מחייב שינויים רבים במהלך השנה, ובכך הוא מקשה על תכנון התקציב ועל המעקב אחר ביצוע רכיביו⁵.

תקצוב היתר אינו אחיד בין משרדי הממשלה, ולפיכך הוא מעוות את תמונת הקצאת המקורות בשלב אישור התקציב. עיקר תקצוב היתר בתקופה שנבדקה - 42 אחוזים בממוצע מכלל תקצוב היתר על פני כל התקופה - היה במשרדים החברתיים, וביניהם משרדי החינוך והבריאות, שחלקם בסך ההוצאות הוא רק 36 אחוזים.

נוסף על תוכניות הפעולה שתוקצבו ביתר, נבעו 21 אחוזים מתת-הביצוע בתקופה שנבדקה מתשלומי ריבית, שהיו נמוכים מההוצאה המתוכננת בתקציב, אף על פי שהוצאות הריבית צפויות ברובן מראש; חלק מהפער בין תשלומי הריבית בפועל לתקציב נובע משינויי מחירים ומהפרשי שער על חוב הנקוב במט"ח שאינם צפויים בעת הכנת התקציב. חלקם של תשלומי הריבית בתת-הביצוע לא היה משמעותי בעבר והוא הפך משמעותי מאוד רק מאז שנת 2004, אז הוא הגיע לשיא - 3.9 מיליארדי ש"ח. בשנתיים האחרונות הפער בין הסכום המתוקצב לתשלומי הריבית בפועל ירד כתוצאה משיפור הבקרה על הכנת התקציב, אולם הוא עדיין גבוה מהפער הממוצע בשנים 1998 עד 2002, שעמד על 0.1 אחוז.

בסיכום, הממשלה אינה מוציאה את כל התקציב - ותופעה זו התרחבה מאוד בשנים האחרונות והגיעה ל-2.7 אחוזים מהתקציב נטו ללא אשראי. ניתוח של התקציב נטו ללא אשראי בשנים 1998 עד 2007 מלמד כי מחצית מתת-הביצוע נובעת מסעיפים שתוקצבו ביתר (29 אחוזים) או מתת-ביצוע בתשלומי הריבית (21 אחוזים). תקצוב היתר של תוכניות הפעולה ותשלומי הריבית נמשך על אף המאמצים שנעשו בשנים האחרונות לשיפור הבקרה על התקציב. הקטנת מספר הסעיפים והגברת הגמישות של העברה תקציבית בין הסעיפים יסייעו לצמצום תופעת תת-הביצוע.

⁴ המקור: דוח הוועדה לבחינת מבנה הממשל בראשות הפרופ' מנחם מגידור, 2007.

⁵ סכום השינויים שנעשים במשך השנה הוא יותר מ-25 אחוזים ממסגרת התקציב המקורית שאישרה הכנסת. המקור: מבקר המדינה, דוח שנתי 57' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005. החישובים מתייחסים לשנים 2003 עד 2005.

לוח ו'5
הגירעון הכולל, הגירעון ללא ריבית ונטל החוב של הממשלה הרחבה בישראל
ובמדינות OECD, 1992 עד 2007

הגירעון של הממשלה הרחבה	הגירעון של הממשלה הרחבה לא כולל ריבית והכנסות מרכוש		החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו)		הגידול הריאלי של הצריכה הציבורית לנפש - 1995 עד 2007	המדינה
	ממוצע 1992-2006	ממוצע 1994-2007	1995	2007		
	השינוי	השינוי	השינוי	השינוי		
(אחוזי תוצר)		(אחוזי תוצר)		(אחוזי תוצר)		(אחוזים)
4.6	1.1	-3.5	-1.0	-2.5	-1.5	ישראל ¹
10.4	2.9	-7.5	-0.7	-1.2	-0.6	יוון
9.8	3.4	-6.5	-1.5	-0.7	0.8	איטליה
9.8	-2.6	-12.4	10.1	-2.2	-12.3	שבדיה
8.5	7.8	-0.7	0.0	0.0	0.0	הונגריה
8.2	-1.2	-9.3	2.9	-2.1	-5.0	קנדה
7.0	2.9	-4.1	4.5	1.0	-3.6	בריטניה
6.8	-3.8	-10.7	7.3	-3.7	-11.0	פינלנד
6.7	0.0	-6.8	-3.1	-3.7	-0.6	בלגיה
6.5	3.5	-3.1	-0.7	0.7	1.3	פורטוגל
6.0	-1.8	-7.9	1.9	-3.0	-5.0	ספרד
5.5	2.5	-3.0	2.8	0.2	-2.6	צרפת
4.8	-1.3	-6.1	1.7	-2.1	-3.9	אוסטרליה
4.8	2.7	-2.0	1.3	0.7	-0.7	ארה"ב
4.0	-5.3	-9.3	2.9	-4.6	-7.6	איסלנד
3.7	1.2	-2.6	0.7	-0.9	-1.6	אוסטריה
3.5	-0.2	-3.7	-0.8	-2.0	-1.2	הולנד
3.2	-4.7	-7.9	-0.9	-5.7	-4.8	דנמרק
2.6	0.8	-1.8	0.1	-1.6	-1.7	גרמניה
2.5	-2.6	-5.1	-2.2	-2.6	-0.3	אירלנד
2.3	-1.2	-3.5	1.7	-1.7	-3.4	שווייץ
1.9	3.1	1.2	0.7	2.3	1.6	יפן
1.0	-17.6	-18.6	3.8	-6.9	-10.7	נורבגיה
0.1	-3.5	-3.6	-2.0	-2.7	-0.7	ניו-זילנד
-1.2	-1.0	0.3	0.0	-0.3	-0.3	לוקסמבורג
-2.2	-3.0	-0.8	-1.7	-2.0	-0.3	קוריאה
*N.A	3.3	N.A	N.A	1.6	N.A	פולין
N.A	3.2	N.A	N.A	3.1	N.A	סלובקיה
N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	תורכיה
N.A	3.3	N.A	N.A	3.0	N.A	צ'כיה
N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	מקסיקו
4.7	-0.8	-5.4	1.2	-1.8	-3.0	ממוצע OECD ²
5.2	-0.8	-6.1	1.3	-1.8	-3.1	ממוצע המדינות המפותחות
5.7	0.5	-5.2	1.1	-1.6	-2.7	ממוצע EU ²
4.3	-2.5	-6.8	1.2	-2.6	-3.7	ממוצע מדינות קטנות ^{3,2}
7.3	1.1	-6.2	2.0	-1.3	-3.3	ממוצע מדינות בעלות גירעון גדול ^{4,2}

* אין נתונים.

(1) בישראל הנתונים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל. נתוני הגירעון אינם כוללים את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.

(2) ממוצע אריתמטי פשוט. אינו כולל את המדינות שלהן חסרים נתונים בשנים 1992-1994.

(3) ממוצע של המדינות שהאוכלוסייה שלהן קטנה מ-15 מיליון איש ב-2004.

(4) ממוצע של המדינות שגירעונן בתחילת התקופה היה גדול מזה של ישראל.

המקור: OECD Economic Outlook 82, November 2007, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הגירעון מנוכה המחזור

בשנים האחרונות ירד
הגירעון מנוכה המחזור.

כיוון ששיעורי הצמיחה בישראל בעשורים האחרונים אינם גבוהים משמעותית מאשר במדינות המפותחות, צמצום מתמשך של הפער ביחס החוב לתוצר בינינו לבינן אינו אפשרי כל עוד הגירעון של הממשלה הרחבה בישראל אינו נמוך מאשר במדינות אלה (אלא אם כן הממשלה מוכרת נכסים בהיקף משמעותי). הקטנת הגירעון בשנתיים האחרונות צמצמה משמעותית, לראשונה מזה שנים רבות, את הפער בגודל הגירעון בינינו לבינן המדינות המפותחות, אף שהוא עדיין גבוה בהשוואה אליהן. בעוד שעל פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון הממשלה הרחבה בישראל השנה ל-2.2 אחוזי תוצר (לוח ו'-6), היה למדינות המפותחות עודף תקציבי של 0.9 אחוזי תוצר¹⁰. ואולם, כאשר מחשבים את הגירעון תוך התייחסות לשלב שבו מצויה כל מדינה במחזור העסקים (לוח ו'-7), הפער קטן ל-0.6 אחוזי תוצר, משום שישראל נמצאת במחזור מתחת לתוצר הפוטנציאלי (המוגדר כאומדן התוצר בתעסוקה מלאה), ואילו המדינות המפותחות, בממוצע, נמצאות מעליו.

הירידה של גירעון הממשלה הרחבה ביחס לתוצר בשנים האחרונות באה במקביל לצמיחה המהירה של המשק. כיוון שגודל הגירעון של הממשלה הרחבה מושפע ישירות מהתפתחות התוצר, בעיקר דרך ההכנסות ממסים, מקובל לבחון גם את התפתחות הגירעון מנוכה המחזור שלו, המחושב בהנחה שהמשק פועל בתוצר של תעסוקה מלאה¹¹. בישראל נוסף הצורך להתאים את החישוב לאינפלציה, בגלל צורת הרישום הייחודית של תשלומי הריבית בחשבונאות הלאומית ובתקציב, שכן ניכוי קצב עליית המחירים מהריבית הנומינלית מביא לתנודות בריבית המחושבת כאשר קצב עליית המחירים משתנה¹².

על פי החישוב, הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה כמעט לא השתנה השנה; הסיבה העיקרית להקטנת משקל ההוצאה בתוצר הייתה שהתוצר גדל מהר יותר מהתוצר הפוטנציאלי, וההכנסות החריגות ממסים קיזזו את השפעת הפחתות המס הסטטוטוריות (לוח ו'-7). הגירעון המקומי מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה ירד השנה ב-0.3 אחוזי תוצר, ומאז 2002 הוא פחת בסך הכול ב-3.2 אחוזי תוצר. על פי מדד זה, המשקף בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות הממשלה הרחבה על הביקושים השנה, תרמה פעילותה להקטנת הביקושים¹³; עם זאת, הפחתת הגירעון תורמת ליציבות,

¹⁰ במעבר של גירעון הממשלה הרחבה מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של הממשלה הרחבה. באינפלציה של 3.4 אחוזים - שנרשמה השנה - התוספת היא כ-1.2 אחוזי תוצר.

¹¹ חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, ששיעורו 1.7 אחוזים לשנה. על פי חישוב זה גדל התוצר בשנת 2007 ב-2.0 אחוזים יותר מאשר התוצר הפוטנציאלי, והסטייה של התוצר מרמתו הפוטנציאלית פחתה ל-0.5 אחוזים; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1997. הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב בהנחה שההכנסות ממסים גדלות באופן פרופורציונלי לתוצר, וכי סך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר. לדיון מפורט בדרך החישוב ראו סעיף 2 בפרק ה' של דוח בנק ישראל לשנת 1999.

¹² בחישוב הוצאות הריבית של הממשלה הרחבה על ידי הלמ"ס עליית המחירים בפועל מנוכה משיעור הריבית המשולמת על החוב השקלי הלא-צמוד; במקרה של ירידת מחירים אין מוסיפים את שיעור ירידת המחירים לריבית. בחישוב הגירעון מנוכה המחזור אנו מניחים שיעור אינפלציה אחיד של 2.0 אחוזים.

¹³ לביא וסטרבצ'ינסקי מראים כי הקטנת הגירעון באמצעות הפחתת הצריכה הציבורית מביאה להקטנת הביקושים בטווח הקצר גם לאחר קיזוז השפעתה המרחיבה על ההוצאה הפרטית. ראו: י' לביא ומו' סטרבצ'ינסקי (2003), "האם הרחבה פיסקלית מגדילה את הביקוש המצרפי והפעילות בישראל? בדיקה אמפירית לתקופה 1960-2000", רבעון לכלכלה 50, דצמבר.

לוח ו'-6

מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, ישראל¹ ומדינות OECD, 1999 עד 2007

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
גירעון הממשלה הרחבה									
2.2	1.7	4.0	4.7	5.8	8.5	4.9	1.7	4.3	ישראל ¹
1.0	1.2	2.7	4.1	6.2	5.3	4.2	1.6	3.7	ישראל לפי החשבונאות הלאומית
-0.9	-0.8	0.2	0.8	1.4	0.9	-0.1	-1.4	0.2	ממוצע המדינות המפותחות ²
-0.1	0.2	1.1	1.6	2.0	1.4	0.5	-1.0	0.5	ממוצע EU ²
הוצאות הממשלה הרחבה									
46.3	45.8	47.4	48.6	50.2	55.7	51.5	48.2	50.7	ישראל
43.9	44.2	44.7	44.8	45.3	44.8	44.4	43.8	45.3	ממוצע המדינות המפותחות ²
46.3	46.7	47.3	47.4	47.7	47.1	46.7	46.0	47.6	ממוצע EU ²

(1) הנתונים בישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: לגירעון הממשלה הרחבה ולהוצאותיה על פי הגדרות החשבונאות הלאומית נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי הצמוד למדד. תשלומי הריבית על החוב השקלי הלא-צמוד למדד נכללו בלי קיזוז רכיב האי-נפלציה, שלא כמו בחשבונאות הלאומית. בחישוב הגירעון נוכו הפרשי ההצמדה על חובות הציבור לממשלה.

(2) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה שמופיעות בלוח ו'-5. בניכוי נורווגיה, הנהנית מעודף תקציבי מחזורי גדול המשקף את מחירי הנפט הגבוהים, התקציב במדינות OECD הוא מאוזן בממוצע.

המקור: OECD Economic Outlook s2, November 2007, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ו'-7

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 1999 עד 2007¹ (אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
0.56	0.53	1.18	1.69	3.30	3.30	3.49	2.70	3.14	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
0.36	0.73	0.77	1.63	3.70	3.55	3.83	3.17	3.38	הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה
1.31	1.68	2.43	3.01	4.60	4.52	4.55	3.68	4.21	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה בהגדרה בינ"ל ²
0.03	-0.02	0.63	1.12	1.60	1.66	1.16	0.39	0.58	הגירעון מנוכה המחזור הממוצע ³ במדינות המפותחות

(1) הוצאות הריבית מחושבות בהנחה ששיעור האינפלציה במהלך השנה עמד על שני אחוזים, ולא לפי שיעור האינפלציה בפועל.

(2) הגירעון הכולל הותאם בסעיף זה להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד) בהנחת אינפלציה של 2 אחוזים.

(3) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה שמופיעות בלוח ו'-5.

המקור: OECD Economic Outlook s2, November 2007, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לתחושת הביטחון הכלכלי של הציבור ולאמינות הפיסקלית של הממשלה, ובפרט לאמון בפרמננטיות של הפחתות המסים¹⁴. לא ברור איזו משתי ההשפעות גוברת. גם מחקרים שונים שנערכו בעולם מצאו כי בעשורים האחרונים ההשפעה הישירה של גידול הוצאות הממשלה או הפחתת מסים על התוצר בטווח הקצר היא קטנה, וכיוונה אינו ברור¹⁵. מכל מקום, ירידתו של הגירעון מנוכה המחזור יחד עם ההתקרבות לתוצר הפוטנציאלי מצביעות על האפשרות שתקופת הייצוב הפיסקלי של המשק מתקרבת לסיומה. לפיכך, וכיוון שנטל המס בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות המפותחות, נראה כי נוצר מרחב גדול יותר לממשלה לבחון תוכניות לפי שיקולי עלות-תועלת ישירים, תוך הקטנת הדגש על המשך הקטנת משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר. עם זאת חשוב לזכור כי במוצע רב-שנתי התוצר בישראל (כמו במדינות אחרות) נמוך מרמתו הפוטנציאלית בכ-3 אחוזים. משמעות הדבר היא כי אף שהשנה - כאשר המשק התקרב לרמת התוצר הפוטנציאלי - תקציב הממשלה הרחבה היה קרוב לאיזון, הרי שעל פני מחזור העסקים הממשלה הרחבה תימצא בגירעון ממוצע של כאחוז אחד מהתוצר¹⁶, אם לא תנקוט צעדים נוספים להקטנת הגירעון. זאת בניגוד, למשל, לדרישה (ולמדיניות בפועל) באמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי, שעל פיה התקציב צריך להיות מאוזן על פני מחזור העסקים.

נדגיש כי חישובי גירעון זה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. מצד אחד, תגובתן של ההכנסות ממסים על גידול התוצר ביציאה מתקופות שפל לרוב חזקה יותר מאשר בהמשך¹⁷; מאידך, החישוב מניח שההוצאה הציבורית לא תשתנה כשהפער בין התוצר לרמתו הפוטנציאלית ייסגר, הנחה שאינה תואמת את ניסיון העבר בישראל: נמצא כי כל אחוז עלייה בתוצר העסקי מביא לעלייה של מעט פחות מחצי אחוז בהוצאה הציבורית¹⁸. מיתאם זה משקף את עליות השכר במגזר הציבורי בתקופות גאות, את הצמדת חלק מקצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק, את עליית הביקוש למוצרים ציבוריים כשעולה רמת החיים ואת נטיית הדרג הפוליטי, בהשפעת לחצים, להגדיל את ההוצאות כשגדלות ההכנסות ממסים. על כך מעיד ריבוי השביתות במגזר הציבורי השנה, וההישגים שהן הניבו.

¹⁴ לדיון רחב יותר באפשרות שהפחתת הגירעון ב-2003 תרמה להאצת הפעילות ראו תיבה ג'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2003.

¹⁵ במאמר הבוחן את השפעת הרחבת ההוצאה הציבורית והפחתות מסים על התוצר מוצא Perotti כי גם במדינות המבוססות, שבהן השפעה זו צפויה להיות גדולה יחסית, היא קטנה ולעתים שלילית. במחקרים שבחנו מיגוון גדול יותר של מדינות אין אחידות בתשובה לשאלה כיצד המדיניות הפיסקלית משפיעה על התוצר בטווח הקצר בפרט, ועל צמיחה בת-קיימא בכלל.

R. Perotti (2005). "Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries", *CEPR Discussion Paper 4842*, January.
Sala-i-Martin (2002). "15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?" *Discussion Paper No. 0102-47*. Department of Economics, Columbia University (April), P. 10.

¹⁶ גמישות הגירעון ביחס לתוצר היא בערך 0.33, להסבר החישוב ראו: ע' ברנדר, יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007, נייר עמדה, בנק ישראל, מארס 2008.

¹⁷ ברנדר ונבון (2007), מצאו כי האצה של נקודת אחוז בקצב הצמיחה מגדילה בשליש נקודת אחוז את ההכנסות ממסים, מכון פאלק, לקט מאמרים.

¹⁸ ראו: י' זעירא ומ' סטרבצ'ינסקי (2007), "מחזוריות המדיניות הפיסקלית בישראל", סקר בנק ישראל 80.

ג. ההכנסות ממסים

למרות המשך הירידה
הסטטוטורית של
המסים, עלה מעט השנה
נטל המס, עקב המשך
ההאצה של הפעילות
במשק.

יחס ההכנסות ממסים לתוצר - נטל המס - עלה מעט השנה. מקורה של תוצאה זו הוא בשתי השפעות מנוגדות: מחד גיסא, הצמיחה המהירה - לרבות הגידול המהיר של הצריכה הפרטית - ההתפתחויות החיוביות בשוק העבודה והרכב הביקושים דחפו להגדלת ההכנסות בקצב מהיר מזה של גידול התוצר; מאידך, הפחתות שיעורי המס הסטטוטוריים, שהשפעתן על ההכנסות ב-2007 מוערכת ב-3.6 מיליארדי ש"ח (כולל הקטנת שיעורי התשלום של דמי הביטוח הלאומי), פעלו להקטנתן של ההכנסות ממסים. יש לציין כי ההשפעה של הפחתות המס חושבה בהנחה שההפחתות עצמן אינן משפיעות על הצמיחה, אף כי ייתכן שיש בהן כדי לתרום לצמיחה, ולקזז חלק מאובדן ההכנסות¹⁹.

הרכיב העיקרי שפעל לגידול ההכנסות השנה היה המיסוי העקיף על היבוא האזרחי, שעלה ל-4.6 אחוזי תוצר (לוח ו'-נ'-16). גידול ההכנסות ממסים עקיפים על היבוא מבטא עלייה בתקבולי מס הקנייה בשיעור של 17 אחוזים - שנבעה רובה ככולה מגידול היקפו של יבוא הרכב - וגידול של ההכנסות ממכס וממע"מ על יבוא, כתוצאה מעלייה חדה ביבוא מוצרים בני קיימא.

חרף המשך הירידות הסטטוטוריות, עלו מעט תקבולי המסים הישירים במונחי תוצר (לוחות ו'-נ'-11, 12, 13, 17) - תוצאת ירידה של משקל מס החברות בתוצר, לאחר גידול חד במחזור האחרון, ועלייה קלה של המס הישיר על השכר, עקב המשך גידולו הריאלי השנה. גידול ההכנסות ממסים ישירים נבע בעיקר מעלייה של 11 אחוזים בהכנסות מעצמאיים, מעלייה של 19 אחוזים בגבייה משוק ההון, ומעלייה של 17 אחוזים בגביית מס הנדל"ן. לוח ו'-נ'-12 מלמד כי עליית משקל המס הישיר בתוצר הייתה קטנה מהעליות שאפיינו את תחילת מחזור העסקים, וכי היא שיקפה תגובה לא-ליניארית של ההכנסה ממסים על ההתפתחויות המקרו-כלכליות.

בהשוואה לשנת 2006 גדלו ההכנסות ממסים בשיעור ריאלי של 8 אחוזים (14.9 מיליארדי ש"ח) והגיעו ל-192.2 מיליארדים. העלייה הריאלית בגביית המסים הישירים הסתכמה ב-7 אחוזים, ובגביית המסים עקיפים - ב-11 אחוזים. שיעור הגידול גבוה אף יותר אם מביאים בחשבון את השינויים בשיעורי המס וההכנסות החד-פעמיות החריגות ב-2006. במיוחד גדלו ההכנסות משוק ההון - והגיעו ל-4.2 מיליארדי ש"ח, לעומת 3.5 מיליארדים ב-2006 - וההכנסות ממסי מקרקעין, שהסתכמו ב-5.8 מיליארדי ש"ח, לעומת 4.9 מיליארדים ב-2006.

מודל המס של מחלקת המחקר בבנק ישראל מראה כי גידול ההכנסות השנה - בניכוי השפעת שינויי החקיקה - מתאים בקירוב להסבר הנגזר ממשתני המודל. על פי משתנים אלה גידול ההכנסות ב-10.8 אחוזים מוסבר בגורמים הבאים: (1) עליית התוצר - כולל השינוי ביחס מחירי התוצר למדד המחירים לצרכן ובקצב הצמיחה - תרמה לעליית ההכנסות ב-6.5 נקודות אחוזים; (2) הגידול של יבוא מוצרי צריכה תרם 3.1 נקודות אחוזים²⁰;

¹⁹ לדיון בממצאים הנוגעים להשפעת נטל המס על התוצר בישראל ראו: י' לביא ומ' סטרבצ'ינסקי (2001), "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו - גורמי הייצור והפירוק בישראל, 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל 73. לסקירה של ממצאים בעולם ראו: M. Rider (2006). 'The Effect of Personal Income Tax Rates on Individual and Business Decisions - A Review of the Evidence, Andrew Young School, Working paper 06-15.

²⁰ השכר ויבוא מוצרי הצריכה נכללים במודל כסטיות מהקשר ארוך הטווח שנאמד בין משתנים אלה לבין התוצר.

(3) עליית השכר הריאלי, שהייתה גדולה מהגידול המוסבר על ידי עליית התוצר, תרמה להגדלת ההכנסות 0.1 נקודת אחוז; (4) הגידול האיטי של מכירת דירות תרם 0.4 אחוז להקטנת ההכנסות; (5) המשתנים הפיננסיים הנכללים במודל מסבירים עלייה של 0.5 אחוז בהכנסות השנה; (6) יתרת הגידול - אחוז אחד - אינה מוסברת על ידי המודל ומשקפת בעיקר גורמים חד-פעמיים חריגים. ניתוח ההרכב של גידול ההכנסות מלמד שמרבית המשתנים המשמעותיים הם מחזוריים ומתאימים להמשך הצמיחה. רק הרכיב של היקף היבוא, שחרג מהקשר ארוך הטווח שלו עם התוצר,²¹ יוצא דופן, ולפיכך אפשר שבשנים הקרובות הוא יחזור למגמתו, והדבר ילווה בירידת קצב גידולן של ההכנסות ממסים (נוסף על השפעת הרכיב שאינו מוסבר על ידי המודל). לעומת זאת צפוי כי התאוששות בענף הבנייה, שטרם החלה במידה משמעותית,²² תלווה בגידול ההכנסות ממסים.

הכנסות הממשלה ממסים בשנת 2007 היו גבוהות בכ-11.5 מיליארדי ש"ח מאשר בתחזית התקציב. עליית ההכנסות ממסים מעבר לתחזית התקציב התאפשרה הודות לצמיחה מהירה מזו שנחזתה בתקציב - 5.4 אחוזים לעומת 3.8 אחוזים, בהתאמה - הפרש המסביר 4.3 מיליארדי ש"ח, שעליית מחירים איטית מהצפוי מקוזת מהם כ-2 מיליארדים; 5.5 מיליארדי ש"ח הם תוצאת יבוא חריג של מוצרי צריכה (המשקף לא רק מסים ישירים על היבוא, אלא גם התרחבות של הביקושים המקומיים מעבר לגידול התוצר); את יתרת הפער מסבירות בעיקר הכנסות חד-פעמיות בסך 2 מיליארדי ש"ח משוק ההון המקומי. הפער בין תקבולי המס בפועל השנה לבין תחזית התקציב אינו חדש, מאפיין את כל המחזור האחרון ואינו ייחודי לישראל²³. ממצא זה מצביע פעם נוספת על חוסר הוודאות בתחזית המסים, הנובע בעיקר מהקושי לחזות את המשתנים המקרו-כלכליים המשפיעים על ההכנסות, לרבות שיעורי הצמיחה; זאת גם כאשר הקשרים הכלכליים בין משתנים אלה לבין ההכנסות ידועים²⁴. בשנים האחרונות ההכנסות החזיות קטנות מהתקבולים בפועל, מה שמלמד כי בהכנת התחזיות ננקט עקרון השמרנות. מובן שתחזית מדויקת יותר תשפר את הכנת התקציב.

הפחתת שיעורי המס ב-2007, וכן ההפחתות ב-2006, היו חלק מתוכנית מתמשכת של הממשלה, ולא צעד חד-פעמי הנובע מעליית ההכנסות הודות לצמיחה. בחמש השנים האחרונות הפחיתה הממשלה את שיעורי המס בסכום מצטבר המוערך בכ-19 מיליארדי ש"ח. הפחתות המסים בתקופה זו לא הוגבלו רק לתקופה השוטפת, אלא כללו גם הפחתה נוספת של שיעורי מס ההכנסה על השכר (כולל דמי הביטוח הלאומי) ועל הרווחים בהדרגה, עד 2010, כך שעד שנה זו תסתכם הפחתת המסים נטו בכ-25 מיליארדי ש"ח לעומת 2003. הפחתות המס הסטטוטוריות השנה כללו הפחתת מס חברות, הפחתת מס הכנסה ליחידים וביטול מסי קנייה על מוצרי חשמל לבנים (מקרים ומכונות כביסה). כתוצאה מכך ירד מדד שיעור המס הסטטוטורי המשוקלל השנה ב-0.6 נקודת אחוז, ובארבע השנים האחרונות

²¹ הרחבה על גידול הביקושים המקומיים, שהוביל להתרחבות מהירה של היבוא, ראו בפרק ב' ובפרק ז'.

²² הרחבה על התפתחות ענף הבנייה ראו בפרק ב'.

²³ ההכנסות ממסים, הן באירופה והן בארה"ב, היו באופן עקבי גבוהות יותר מהתחזית ההתחלתית בשנים האחרונות -

A. Swiston, Mühleisen and, K. Mathai (2007). "US revenue surprises: Are happy days here to stay?", *IMF working Paper WP/07/143*.

R. Morris and L. L. Schuknecht (2007). "Structural balances and revenue windfalls - the role of asset prices revisited", *European Central Bank Working Paper 737*.

²⁴ ברנדר ונבון (2007), ראו הערה 17.

הכנסות הממשלה
ממסים היו בשנת 2007
גבוהות בכ-6.3 אחוזים
מאשר בתחזית התקציב,
בעיקר עקב צמיחה
מהירה מהחזוי.

הוא ירד במצטבר ב-4.7 נקודות אחוז²⁵. מדיניות זו עשויה לתרום לצמיחה בזכות הפחתת העיוותים בהחלטות הכלכליות, כפי שהוסבר לעיל, אך גם בזכות ייעול המערכת תוך הכנסתה לסדר של תוואי יורד בהוצאות ביחס לתוצר.

למרות הפחתת שיעורי המס, נטל המס, המוגדר כיחס שבין סך תשלומי המסים לתוצר, גדל מעט ב-2007, ונותר באמצע של הטווח הצר שבו הוא נע מאז סוף שנות השמונים (איור ו'-6 ולוח ו'-11). יציבות נטל המס מבטאת את עוצמת ההשפעה של ההתאוששות בפעילות על ההכנסות ממסים. עם זאת, תגובה זו צפויה להתמתן עם התייצבות הצמיחה, ולפיכך ניתן לצפות כי הפחתות שיעורי המס שנקבעו לשנים הקרובות יביאו להפחתה מסוימת של נטל המס.

רכיב מרכזי בתוואי הפחתת שיעורי המס בשנים האחרונות הוא הורדת שיעורי המס על השכר. רפורמת המס שהופעלה ב-2003 הקטינה משמעותית את שיעורי המס ברוב מדרגות השכר, והרפורמה שהתווספה אליה בסוף 2005 הרחיבה את ההפחתות, הן בתקופה הנוכחית והן לתקופה שעד 2010. כתוצאה מהפחתות המס שכבר בוצעו, אחוז תשלומי המסים מתוך השכר בישראל נמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות כמעט בכל רמות השכר (לוח ו'-10 בדוח בנק ישראל לשנת 2006), ועם ההפחתות הצפויות בישראל בשנים הקרובות הפער צפוי להוסיף ולהתרחב²⁶. עוד עולה מההשוואה כי מבנה פונקציית המס בישראל שונה מאשר במדינות המפותחות: בישראל פונקציית המס תלולה יותר, כך שעובדים ברמות הכנסה נמוכות משלמים שיעורי מס נמוכים בהרבה מאשר במדינות אחרות. שיעורי המס השוליים הנמוכים ברמות השכר הנמוכות מורידים את שיעורי המס הממוצעים ברמות הגבוהות אל מתחת לרמתם במדינות המפותחות, וזאת אף על פי שבהן שיעורי המס השוליים דומים לאלה של ישראל. בישראל אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות ברוטו - לפני התערבות הממשלה - הוא גבוה יחסית (עקב הטרוגניות גבוהה של האוכלוסייה), ומערכת המס הפרוגרסיבית פועלת לגידול השוויוניות בהתחלקותן. מבנה מס זה מתמרץ כניסה לתעסוקה, גורם חשוב לאוכלוסיות החלשות, אך מקטין את התמורה להגדלת מספר השעות וההון האנושי בקרב העובדים שרמת הכנסתם גבוהה (בשליש העליון של התפלגות השכר); ואולם, נמצא - אולי במפתיע - כי אצל האחרונים היצע העבודה יחסית להכנסה קשיח במיוחד²⁷. בפרספקטיבה רחבה יותר עולה כי בעבר היו שיעורי המס בישראל דומים לממוצע באיחוד האירופי, ואילו כיום נטל המס על שכר בישראל נמוך משמעותית מאשר במרבית אותן מדינות ומתקרב לרמות של המדינות האנגלוסקסיות.

ד. החוב הציבורי ומימון הגירעון

(1) יתרת החוב הציבורי ברוטו ויחס החוב לתוצר

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירד ב-2007 ב-6.0 נקודות אחוז - המשך לירידה חדה של 9.0 נקודות אחוז ב-2006 - והגיע בסופה ל-80.6 אחוזי תוצר, שיעורו הנמוך ביותר השישי.

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירד ב-2007 והגיע בסופה ל-80.6 אחוזי תוצר, שיעורו הנמוך ביותר מאז שנות השישים.

²⁵ להסבר חישוב המדד ראו: ק' פלוג ומ' סטרבצינסקי (2007) "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקרו-כלכלית בישראל", סקר בנק ישראל 80.

²⁶ לפירוט ההשוואה הבין-לאומית של שיעורי המס על השכר ראו: ע' ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית, 2006 ו-2007, בנק ישראל, נייר עמדה, מארס 2007.

²⁷ ע' ברנדר ולי גאלו, (2007), השפעת השינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה, סדרת מאמרים לדיון 07.10, בנק ישראל.

מאז שנות השישים. מספר כוחות ריאליים ופיננסיים פעלו להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר (לוח ו'-8): המשך הצמיחה המהירה ואיזון בחשבון הממשלה, לצד תקבולי הפרטה גבוהים מהמתוכנן (מהפרטת בז"ן חיפה ו"פי גלילות"), פירעון חובות של הציבור לממשלה (בעיקר משכנתאות), הקטנת הפיקדונות של הממשלה בבנק ישראל והמשך הייסוף של השקל - כל אלה הקטינו את צורכי מימון הגירעון. כנגד זאת, העלייה הגבוהה של מדד המחירים לצרכן ביחס למחירי התוצר העלתה את החוב.

גיוס ההון המקומי נטו
היה נמוך מהמתוכנן.

על רקע הצרכים הנמוכים של מימון הגירעון במהלך השנה, והמשבר הפיננסי, שפרץ בארה"ב ביולי (נדון בפרק ד') וייקר את עלויות גיוס ההון ברביע השלישי של 2007, גיוס ההון המקומי נטו היה נמוך מהמתוכנן (15.7 מיליארדי ש"ח), והסתכם ב-2007 ב-4.2 מיליארדי ש"ח. עודף פדיונות על הנפקות נרשם בחוב השקלי הלא-סחיר, כצפוי, בהיקף של 3.2 מיליארדי ש"ח - בעקבות הרפורמה בקרנות הפנסיה²⁸ - ובחוב הנקוב במטבע חוץ בהיקף של 5.7 מיליארדי ש"ח.

לוח ו'-8	
רכיבי הגידול של החוב הציבורי ברוטו בין 2006 ל-2007	
(אחוזי תוצר)	
86.6	החוב בסוף 2006
-4.1	גידול התוצר הנומינלי
-1.6	גיוס ההון נטו
0.0	מזה: גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.5	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור ¹
-0.9	תקבולי הפרטה
-0.2	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים
1.3	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ²
-1.4	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.2	שארית ³
80.6	סך כל החוב לסוף שנת 2007

(1) כולל מתן אשראי וגביית קרן.
(2) עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה.
(3) התאמה למחירי ההנפקה ועיגולים. הנתונים מבוססים בשלב זה על הערכות ראשוניות, ולכן סכום השארית עדיין גדול.
המקור: חישובי ועיבודים של מחלקת המחקר בבנק ישראל.

כ-98 אחוזים מהחוב הציבורי הם חוב ממשלתי, והיתר הוא חוב של הרשויות המקומיות²⁹, שרמתו דמתה לזו של אשתקד. יחס החוב הממשלתי לתוצר ירד ב-2007 ירידה חדה ועמד בסוף השנה על 78.5 אחוזי תוצר, שיעורו הנמוך ביותר מאז שנות השישים (לוח

²⁸ הרפורמה נכנסה לתוקף בינואר 2004, וקובעת כי הנפקת איגרות החוב המיועדות תופסק עד לירידת שיעורן בסך נכסי הקרן ל-30 אחוזים. נקבע גם כי על הקרן להשקיע לפחות מחצית מנכסיה באיגרות חוב ממשלתיות סחירות.

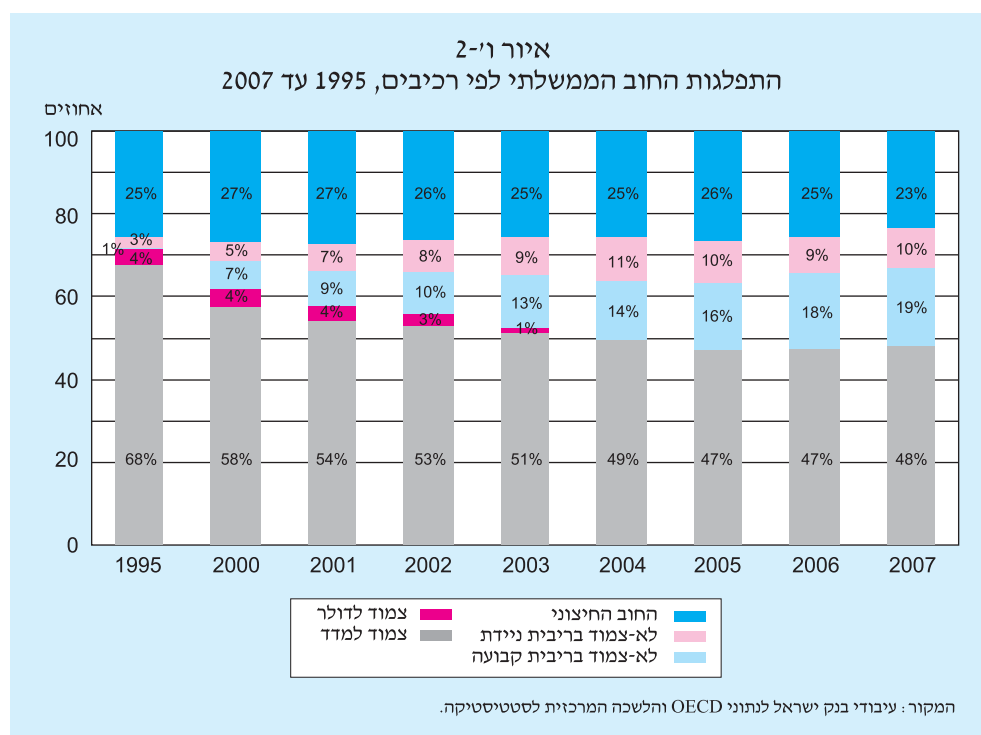
²⁹ החוב של הרשויות המקומיות לבנקים ובאיגרות חוב, בניכוי ההלוואות שהן קיבלו מהממשלה באמצעות הבנקים.

ו'נ'-18). הירידה בחוב הקיפה הן את החוב הפנימי, המוחזק בידי תושבי ישראל, שירד ב-2.3 אחוזים, והן את החוב החיצוני (החוב לתושבי חוץ), שירד ב-3.7 אחוזים, הודות לייסוף המתמשך של השקל מול הדולר.

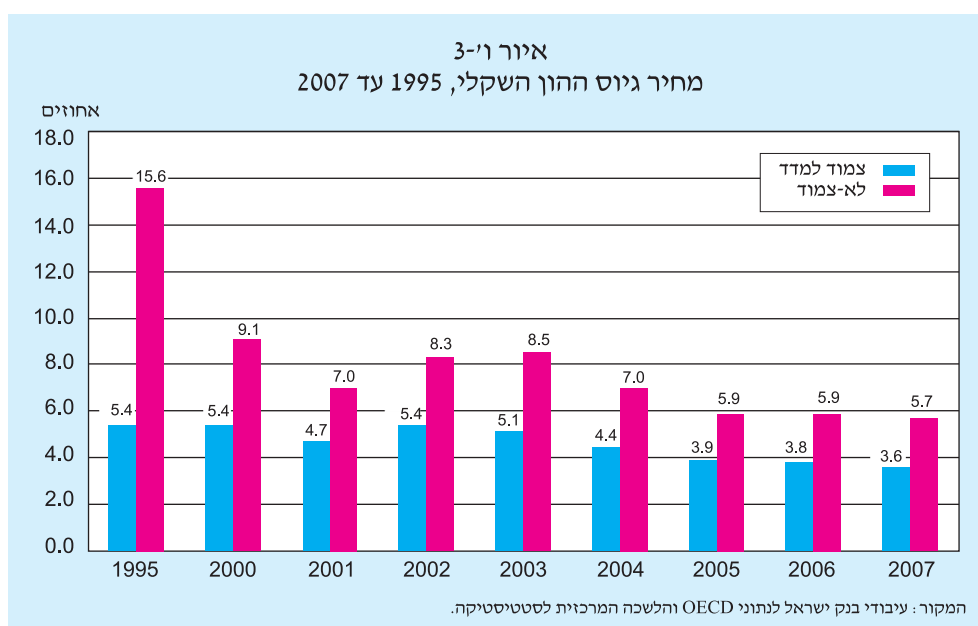
(2) הרכב החוב

שיעור החוב הפנימי בסך החוב לא השתנה מהותית בעשור האחרון ועמד בסוף 2007 על 77.2 אחוזים. עד שנת 2000 החוב הפנימי היה שקלי, והחוב החיצוני היה חוב במטבע חוץ. בעקבות תהליכי הגלובליזציה והליברליזציה בשוק מטבע החוץ עלה שיעור החזקתם של תושבי ישראל באיגרות חוב ממשלתיות המונפקות במטבע חוץ עד ל-5.5 אחוזים מסך החוב הנקוב במטבע חוץ בסוף 2007, בדומה לשיעור ב-2006. במקביל עלו החזקות תושבי חוץ באיגרות חוב ממשלתיות במטבע ישראלי, במיוחד עם השקת פעילות עושי השוק הראשיים בספטמבר 2006 (בנק ישראל, דין וחשבון 2006, פרק ד' תיבה 1), והגיעו ל-2.6 אחוזים מסך החוב השקלי בסוף 2007, לעומת 0.8 אחוז בלבד בסוף 2005. עם זאת, התפתחות ההחזקות של תושבי חוץ לא הייתה אחידה השנה, והושפעה מהמשבר הפיננסי בעולם. המשבר, שהביא לעליית מירווחי הסיכון בעולם, הקטין את המעורבות של המשקיעים הזרים בשווקים המתעוררים, לרבות ישראל. כך, שיעור ההחזקה של תושבי חוץ באיגרות חוב לא-צמודות בריבית קבועה, שהגיע לשיא של 12.7 אחוזים מהמלאי ביוני 2007, עמד בסוף השנה על 11.2 אחוזים מהמלאי, וזאת לעומת 3.4 אחוזים בלבד ערב השקת פעילותם של עושי השוק הראשיים.

התפתחות ההחזקות של תושבי חוץ הושפעה מהמשבר הפיננסי בעולם.



המשבר הפיננסי השפיע גם על הרכב גיוס ההון במחצית השנייה של 2007, דרך השפעתו על עלות גיוס ההון באחרונות - עליית שיעור הנפקת החוב הלא-צמוד בריבית קבועה - על רקע סביבת האינפלציה הנמוכה (לוח ו'-נ'19). במחצית הראשונה של 2007 שיעור החוב הלא-צמוד בריבית קבועה היה כ-90 אחוזים מסך הגיוס המקומי הסחיר ברוטו, לעומת כ-58 אחוזים ב-2005, ושיא מאז הנפקתו לראשונה ב-1995. המשבר הפיננסי בארה"ב, שפרץ ביולי 2007, ועליית שיעור האינפלציה בארץ במחצית השנייה של 2007 העלו את עלות גיוס ההון ברכיב הלא-צמוד בריבית קבועה מעבר להתייקרות גיוסו של הרכיב הצמוד. מחיר גיוס ההון הלא-צמוד - שהגיע במאי 2007 ל-4.9 אחוזים בלבד, רק 0.2 נקודות אחוז מעל לתשואה על איגרות החוב המקבילות בארה"ב, בעקבות המשך התחזקות השקל וציפיות אינפלציה נמוכות - עלה מיוני עד אוגוסט, בעקבות המשבר הפיננסי והפיחות, והגיע ל-6.2 אחוזים. בספטמבר נתחדשה ירידתו, ובסוף השנה הוא הגיע ל-5.7 אחוזים, וכן גם בממוצע ב-2007 - הרמה הנמוכה ביותר בעשור האחרון. בעקבות זאת ירד שיעור הנפקת החוב הלא-צמוד מסך החוב הסחיר במחצית השנייה של 2007 והגיע בסופה ל-72.4 אחוזים. מחיר גיוס ההון הצמוד התפתח במחצית זו בצורה דומה - לאחר שבחודשים מארס עד יוני לא גוּס הון ברכיב זה, על רקע העודף הגבוה בחשבון הממשלה - ובממוצע ב-2007 הוא הגיע לרמה נמוכה של 3.6 אחוזים (איור ו'-3).



אף ששיעור גיוס ההון בשנים האחרונות היה ברכיב הלא-צמוד בריבית קבועה, כפי שמקובל בעולם, חלקו של רכיב זה בסך החוב (איור ו'-2) היה נמוך - 19 אחוזים השנה, תוצאה של הנפקה לטווחים קצרים בשנים הראשונות. חלקו הסחיר של החוב במטבע חוץ כולל איגרות חוב המונפקות בשווקים הבין-לאומיים בערבות ממשלת ארה"ב (כ-43 אחוזים), איגרות חוב המונפקות בשוק ההון שלא במסגרת הערבויות ואיגרות חוב חופשיות (כ-21 אחוזים). החלק שאינו סחיר מורכב ממיליות

העצמאות והפיתוח (של ארגון הבונדס, כ-30 אחוזים), ומהלוואות מממשלת ארה"ב, מממשלת גרמניה ומבנקים זרים. מאז אוקטובר 2004 לא הונפקו איגרות חוב במסגרת הערבויות של ממשלת ארה"ב, אולם עצם קיומן, שמסגרתו הוארכה עד 2011, מוזיל את עלות גיוס ההון בשווקים הבין-לאומיים.

הנפקה ממשלתית בשווקים הגלובליים, לבד מגיוס הון, ממלאת תפקיד חשוב בחשיפת המשק הישראלי בפני משקיעים זרים, בהקטנת התלות בממשלות זרות, בהרחבת מקורות גיוס ההון וביצירת סדרות סמן (benchmark), המסייעות למגזר הפרטי הישראלי לגייס הון בחו"ל. מאז 1995 בוצעה בכל שנה הנפקה חופשית (ללא ערבות ממשלת ארה"ב) בשווקים הבין-לאומיים בריבית קבועה, אולם הנפקה בהיקף של 1 מיליארד אירו, שהייתה מתוכננת לסוף 2007, נדחתה לרביע השני של 2008, בגלל משבר ה"סאב-פריים" ועל רקע העודף הגבוה בחשבון פעילות הממשלה.

מאחר ש-91 אחוזים מהחוב במטבע חוץ נקובים בדולר אמריקאי, החוב הממשלתי חשוף לסיכון מטבעי, העלול לפגוע בזמינות ובמחיר של גיוס ההון הממשלתי³⁰. ב-2007, כמו ב-2006, הביא הייסוף המתמשך של השקל מול הדולר לירידה בחוב החיצוני במונחי שקלים; החוב החיצוני, שירד ב-3.5 אחוזים במונחי דולרים, ירד במונחי שקלים ב-11.9 אחוזים - היפוכה של התמונה ב-2005, שבה החוב עלה ב-0.3 אחוז בערכי דולרים וב-7.2 אחוזים בערכי שקלים, עקב הפיחות. חשיפת המשק הישראלי באמצעות הנפקות בחו"ל בפני משקיעים זרים תומכת בגיוון מקורות הגיוס של החוב החיצוני ובהקטנת הסיכון המטבעי. מעבר לגיוון המטבעי, המושג על ידי הנפקה במטבעות שונים לצורך חשיפה לקהל שונה, קהל המשקיעים הזרים נחשף לגיוס ההון השקלי של ממשלת ישראל. יתר על כן, שימוש במכשירים פיננסיים נגזרי שוק מטבע החוץ, כדוגמת עסקות החלף, יוריד אף הוא את הסיכון המטבעי.

יותר מ-90 אחוזים מהחוב במטבע חוץ נקובים בדולר אמריקאי; לכן החוב הממשלתי חשוף לסיכון מטבעי.

(3) הטווח-לפדיון של יתרות החוב וניהול החוב

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי הוא מדד ליציבותו: ככל שהוא ארוך יותר, החוב ומצבה הפיננסי של הממשלה נתפסים כיציבים יותר, שכן הארכת אופק הגיוסים מפחיתה את החשש ממחזור חוב גדול בשל משבר זמני בתנאי השוק. לכן, הטווח לפדיון של החוב המונפק הוא אחד המדדים המשקפים את אמון המשקיעים בממשלה. עם זאת, הארכת גיל החוב כרוכה בעלות.

הטווח הממוצע לפדיון של מלאי החוב עלה ל-6.5 שנים בסוף 2007, בניגוד לירידה בשלוש השנים הקודמות; העלייה הקיפה את כל רכיבי החוב השקלי הסחיר, למעט הרכיב הלא-צמוד בריבית ניידת, ואילו בחוב הנקוב במטבע חוץ נמשכה הירידה, זו השנה הרביעית, והטווח שלו הגיע ל-7.4 שנים (לוח ו'-נ'-20). הטווח-לפדיון של החוב השקלי הסחיר עלה עקב הנפקות ברכיב הלא-צמוד בריבית קבועה לטווחים של 5, 10 ו-20 שנים והנפקות לטווח של 30 שנים ברכיב הצמוד בריבית קבועה. חלק מהעלייה בטווח לפדיון קוזז עקב אי גיוס הון ברכיב הצמוד בחודשים מארס עד יוני 2007, על רקע צורכי מימון התקציב הנמוכים ועקב הנפקות, שהחלו במארס 2006, של איגרות חוב לא-צמודות בריבית קבועה לטווח של שנתיים והנפקת איגרות חוב צמודות בריבית קבועה לטווחים של שלוש שנים החל מאוגוסט 2007. איגרות אלו, לטווחים קצרים, עשויות להפחית את עלויות הגיוס דרך שינוי

³⁰ לדיון בחשיפת הממשלה לשער החליפין ראו: י' חיים ור' לוי, "שימוש בגישה המאזנית לניתוח היציבות הפיננסית: ניתוח עמידות המשק לסיכון שער החליפין", בנק ישראל, תחום היציבות הפיננסית, מאמרים לדיון, ינואר 2007.

באוגוסט 2007 החל
שימוש במכרזי החלף
באיגרות חוב ממשלתיות
סחירות.

השנה הונפקו לראשונה
איגרות חוב לא-צמודות
בריבית קבועה לטווחים
של שלושה חודשים.

הרכב החוב הממשלתי, שכן ככל שהטווח לפדיון נמוך יותר, פרמיית הסיכון האינפלציונית ועלות הגיוס נמוכות יותר. בעקבות הרפורמה בקרנות הפנסיה, הטווח-לפדיון של מלאי החוב הלא-סחיר ירד, והוא צפוי להמשיך ולרדת עד 2012.

במטרה להעלות את רמת הסחירות והנזילות של איגרות החוב הממשלתיות, החל באוגוסט 2007 שימוש במכרזי ההחלף באיגרות חוב ממשלתיות סחירות. במכרזי החלף הממשלה רוכשת איגרות חוב לפני מועד פירעון, ובתמורה מעבירה למוכרים איגרות חוב שהיא מנפיקה. יתרון נוסף של מכרזי ההחלף הוא, שהם מאפשרים החלפה של פדיונות איגרות חוב, אשר בהיעדרם עלולים להיווצר במועדי הפדיונות של סדרות גדולות סיכונים מיחזור ותנודתיות גבוהה בשווקים. השנה הונפקו, לראשונה, גם איגרות חוב לא-צמודות בריבית קבועה לטווחים של שלושה חודשים, המגדילות את הגמישות בניהול החוב הממשלתי דרך שיפור תזרים המזומנים.

3. ניתוח המדיניות הפיסקלית בפרספקטיבה של המחזור האחרון ובהשוואה בין-לאומית

א. רקע

האיום הביטחוני, העוני
וגידול אי-השוויון חידדו
את הצורך בהכרעות
לגבי סדרי העדיפויות
בתקציב.

המלחמה בצפון ב-2006, יחד עם האיום האיראני, העוני וגידול אי-שוויון במהלך מחזור העסקים האחרון, חידדו את הצורך בהכרעות לגבי סדרי העדיפויות בתקציב, וזאת בד בבד עם המסגרת הפיסקלית שקבעה הממשלה - יעדי גירעון פוחתים, תוך גידול מתון של ההוצאות והקטנת שיעורי המס בהתאם לחקיקה הקיימת. האתגר של הממשלה הוא לדאוג לצרכים הביטחוניים, אך ללא הזנחת הנושאים החברתיים ושיעורי העוני הגבוהים במשק, אשר הושפעו מהמדיניות התקציבית שנקטה מאז אמצע 2002.³¹

ריסון ההוצאות והורדת שיעורי המס בשנים האחרונות, יחד עם הצמיחה המתמשכת, חילצו את המשק מהמשבר הפיסקלי שאפיין אותו בראשית העשור. על כך מלמדים המצרפים הפיסקליים - נטל המס, משקל ההוצאה בתוצר, הגירעון והחוב; שני האחרונים אף מתקרבים בהדרגה למקובל במדינות המפותחות. עם זאת, הפעולות התקציביות שנדרשו כדי לטפל במשבר זה הקטינו את יכולת הממשלה לספק שירותים ולהקדיש משאבים לטיפול בעוני. לאחר ייצוב המערכת הפיסקלית גדלה יכולתם של קובעי המדיניות לעסוק בהעדפות חברתיות ובהשתקפותן בהקצאת התקציב.

כמה אינדיקטורים מצביעים על התעצמות הפערים החברתיים בשנים האחרונות: שיעור העוני היחסי לא פחת; מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית במשק היה לפני המחזור הנוכחי ונשאר בין הגבוהים בעולם המערבי³²; שיעורי האבטלה בקרב מעוטי ההשכלה נשארו גבוהים; ומצבן הכלכלי-חברתי היחסי של קבוצות החרדים והערבים

לאורך כל מחזור
העסקים (משנת
2002 עד אמצע 2007)
מצבה של האוכלוסייה
החלשה לא השתפר, לפי
מרבית האינדיקטורים
הנמדדים. עם זאת,
ההכנסה הריאלית של
העניים עלתה בשנתיים
האחרונות.

³¹ להרחבה על התרחבות הפערים והשפעת המדיניות והצמיחה עליה ראו פרק ח' בדוח זה ובדוחות לשנים הקודמות, וכן נייר לדיון של בנק ישראל (2007). השפעת השינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה, שם הראו ע' ברנרד ולי' גאלו שהצמיחה הגדילה את היקף המשרה של מרבית השכירים, אך לא של אלו ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה, ולפיכך תרמה להתרחבות הפערים הכלכליים בישראל. ראו גם: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2006), מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית, מחקר מדיניות 62, יולי.

³² להרחבה על התפתחות העוני והפערים החברתיים ראו פרקי הרווחה בדוחות של השנה ושל שנים קודמות וכן דוחות שנתיים של "מכון טאוב".

המשיך להדרדר. מהסתכלות על פני כל התקופה - משנת 2002 עד אמצע 2007, מאז שיא השפל בפעילות (2002) - עולה שמצבה של האוכלוסייה החלשה לא השתפר לפי מרבית האינדיקטורים הנמדדים, אף שבשנתיים האחרונות ירד שיעור העוני האבסולוטי, והכנסות העניים עלו ריאלית. (ראו לוח ח'1 ואיור ח'1-1 בפרק ח'). תופעות אלו הושפעו ממדיניות הממשלה, שחלק ניכר מרכיביה מבטאים צמצום - הן באחוזי תוצר והן בהשפעה - בסעיפים שייעודם לסייע לאוכלוסייה החלשה באופן ישיר. התוכניות לשילוב האוכלוסיות החלשות בתעסוקה היו בשלב זה צנועות בהיקפן, והתוכניות להעלאת הכנסתן, כמס הכנסה שלילי, טרם הופעלו. יחד עם זאת יש בדינמיקה האמורה היבט חיובי, שכן המשפחות שנחלצו מהעוני בשנתיים האחרונות עשו זאת באמצעות הצטרפות לכוח העבודה - ולא באמצעות קצבאות המדינה, כפי שהיה בתחילת העשור. לנוכח כל הנתונים האלה הדגישה הממשלה השנה בקווי היסוד שלה את חשיבות הטיפול בפערים החברתיים עד שנת 2010, ולראשונה לאחר כמעט חמש שנים של צמיחה ושיפור ניכר במצרפי התקציב, החליטה על צעדים בכיוון זה. כך, לדוגמה, היא הציבה יעד תעסוקה, בשיעור של 72 אחוזים, וכן קבעה שההכנסה של האזרחים מהחמישון התחתון תגדל בשיעור העולה בעשרה אחוזים על קצב הצמיחה של המשק. נדגיש כי בטווח הארוך הקטנת העוני פועלת להגדלת היציבות המשקית, ולכן מדיניות המכוונת להפחתתו תתרום גם להתפתחות המשק בעתיד.

לפני מלחמת לבנון השנייה הונח בהערכות התקציב לשנים הבאות כי הוצאות הביטחון יגדלו פחות מההוצאות האזרחיות, אם בכלל, ובכך יפנו מקורות לצרכים החברתיים. אלא שבעקבות החרפת האיום הביטחוני הגדילה הממשלה את הוצאות הביטחון לשנים הקרובות, באמצעה את המלצותיה העיקריות של הוועדה לבחינת תקציב הביטחון.³³ לפיכך חשוב להדגיש, שללא קיצוץ משמעותי בסעיפים אחרים לא תוכל הממשלה ליישם את תוכניותיה החברתיות ולעמוד בתקרת הגידול שנקבעה. עדיין לא ברור כיצד פער זה ייסגר; חשוב להבהיר זאת, כדי לבסס את תרומתה של המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהפחתת עלויות המימון של הממשלה הרחבה, וכדי לחזק את אמינות מחויבותה למטרות שהציגה בתחומי החברה והתשתית.³⁴

הממשלה תצטרך לגבש תוכנית רב-שנתית שתתמודד עם סוגיות אלה בשנים הבאות - במסגרת התקציבית שהיא תאמץ. הפעלת תוכנית תקציב רב-שנתית, בהדגשת הרכב ההוצאות הצפוי, כך שהוא יבטא הכרעות לגבי סדרי העדיפויות, תוכל לתרום לאמינותה של החתירה ליעדים. התוכנית צריכה לכלול דרכי פעולה להשגת היעדים באופן שאיכות השירותים תשתפר בהתאם לעלייה ברמת החיים, וזאת בעלויות המתיישבות עם המסגרת. כן תצטרך התוכנית להבהיר מהם הרכיבים הגמישים שנותרו בתקציב להתמודדות עם התפתחויות בלתי צפויות - לרבות הדרדרות במצב הביטחוני³⁴ - ועם הירידה הצפויה בביקושים העולמיים, לנוכח התקרבותו של מחזור העסקים הנוכחי לסיום, שעשויה להאט את קצב הגידול של ההכנסות ממסים. בחינת מדיניות ההוצאות של הממשלה בפרספקטיבה של התקופה שמתחילת שנות התשעים - ובפרט בשנת 2000 ובאמצע שנות התשעים - מלמדת כי האצת גידולה של ההוצאה הממשלתית מעבר ליכולת של הטווח הארוך עלולה להפוך למקור של משבר

בגלל החרפת האיום
הביטחוני הגדילה
הממשלה את הוצאות
הביטחון לשנים
הקרובות.

³³ הרחבה ראו בדיון על עיקרי התקציב של 2008, בסעיף 4 של פרק זה.

³⁴ בהקשר זה נציין ש"וועדת ברודט" המליצה להקצות בתקציב הביטחון רורבה פנימית לאירועים בלתי צפויים.

תקציבי עם הדעיכה הבאה במחזור העסקים. משום כך חשוב לא לחרוג מתקרת גידול ההוצאה שתקבע הממשלה, וזאת על אף הפיתוי הנובע מהגידול המחזורי של ההכנסות ממסים.

למרות האמור חשוב גם לשמר את איכות השירותים הניתנים לאזרח ביחס לעליית רמת החיים במשק. אינדיקטור זה ניתן לאמוד בעזרת הצריכה האזרחית המקומית באחוזי תוצר (לוח ו'-1)³⁵. מהלוח עולה שאחרי עלייה בשנים 1999 עד 2002, הרי מאז שנת 2002, תחילת מחזור הצמיחה האחרון, שוררת מגמת ירידה, ובשלוש השנים האחרונות משקלה הממוצע של הצריכה האזרחית המקומית בתוצר נמוך מן הממוצע של סוף שנות התשעים. למרות השחיקה האמורה, נרשם בשנתיים האחרונות, כאמור, גידול ריאלי נאה של הצריכה האזרחית לנפש.

יש לזכור, שבשל הגלובליזציה והתחרות, הממשלה כבולה לנטל מס דומה לזה של המדינות המפותחות, ומכאן שעליה לשמור כי משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ידמה למשקלה במדינות אלה. לצד גידול הוצאות הביטחון³⁶, משמעות הדבר היא כי המשאבים הזמינים למטרות האזרחיות יהיו קטנים יותר מאשר במדינות אלה. נוסף על כך ישראל מתמודדת עם נטל גבוה במיוחד של תשלומי ריבית על החוב - 5 אחוזים מהתוצר, לעומת שיעור של 1-2 אחוזים במדינות המפותחות. על אלה נוסף שהתוצר לנפש בישראל נמוך מאשר במדינות המפותחות כמעט ב-40 אחוזים, ומכאן שהמקור למשאבים קטן יותר. במילים אחרות: כדי שאזרח במדינת ישראל יקבל שירותים אזרחיים באותה איכות שמקבל אזרח במדינה מפותחת אחרת, הרי, אם ההוצאה הציבורית בתוצר זה, המערכת הציבורית בישראל צריכה להיות יעילה הרבה יותר. ואולם, הפריץ של עובד בישראל במגזר העסקי נמוך מעט מזה של עמיתו במדינות המפותחות, ומכאן שאין יסוד להניח כי המגזר הציבורי בישראל, שהוא הבבואה של המגזר העסקי, יעיל יותר מאשר במדינות המפותחות האחרות. לכן היקף השירותים האזרחיים שאזרחי ישראל מקבלים קטן יותר במדינות מפותחות, וצריך להכיר בכך.

לקראת סיומו של מחזור העסקים הנוכחי, עם ההתקרבות לתוצר הפוטנציאלי, הממשלה לא תוכל להימנע מלהחליט על סדר עדיפויות ברור: ביטחון, צמצום העוני והפערים החברתיים ושיפור השירותים הציבוריים והתשתיות תוך הרחבת ההוצאה - או המשך הצמצום של יחס החוב לתוצר כדי לתרום לתחרותיות של המשק הישראלי בעולם הגלובלי. החלופות ברורות: תקצוב נוסף של הביטחון ו/או של יעדים חברתיים עם המשך הורדת המסים בסביבה מקרו-כלכלית מתמתנת יגרור גידול של הגירעון, וכן גידול של החוב הציבורי; לחלופין, העלאת מסים, או אי הורדתם כמתוכנן, עלולה לפגוע בתחרותיות של המשק, למתן את פעילותו, וכתוצאה מכך לעכב את קצב צמיחתו, במיוחד בזמן האטה. מכאן שיש למצוא את האיזון בקצב ההתקדמות אל היעדים השונים.

מפני חשיבות צמצומו של החוב, ובהתחשב במקומו הנחות על פי אינדיקטור זה בהשוואה בין-לאומית, לעומת מקומו הטוב יחסית הן בנטל המס והן באחוז ההוצאה הציבורית מהתוצר (איורים ו'-5, ו'-6), ולנוכח התרחבות הפערים הכלכליים בחברה

³⁵ או בעזרת הגידול הריאלי המתון של הצריכה לנפש בעשור האחרון בהשוואה למדינות המפותחות - לוח ו'-5. פירוט ראו בהמשך פרק זה, בסעיף 2.

³⁶ בשל הנטל הביטחוני הגבוה, היקף המקורות הזמינים להוצאה הציבורית האזרחית בישראל קטן הרבה יותר. בעוד שבממוצע תקציב הביטחון במדינות המפותחות הוא זניח, 2-4 אחוזים מהתקציב, בישראל כמעט 20 אחוזים מהתקציב מוקדשים לביטחון.

ואי-צמצומו של העוני במחזור האחרון - יש לייחס עדיפות עליונה להמשך תוואי הירידה של החוב, תוך איזון בין הוצאה ציבורית שתאפשר שיפור בשירותים הציבוריים לרמת מיסוי התומכת בצמיחת התוצר. זאת תוך מעקב מתמיד אחר חשבוניות הממשלה בתקציב הרב-שנתי כדי לאפשר קבלת החלטות המאזנות בין הרכיבים הפיסקליים השונים. דוגמה קונקרטית לסעיף הוצאה ארוך טווח³⁷ היא החבות האקטוארית של הפנסיה התקציבית לעובדי המגזר הציבורי בשנים הקרובות. לשינוי שהממשלה רוצה להכניס בסדרי הפנסיה יש מחיר גבוה במונחים של אמינות ההסדרים במשק, ושל יכולת הממשלה להגיע להסדרים ארוכי טווח, ומה עוד שהמצב הנוכחי בתחום זה אינו משבר. (ראו תיבה ו'-2.) להרחבה על התרחישים הצפויים בפרספקטיבה של מספר שנים, בהתאם להחלטות הממשלה, ראו סעיף 4 להלן.

יש לייחס עדיפות עליונה להמשך תוואי הירידה של החוב, תוך איזון בין הוצאה ציבורית שתאפשר שיפור בשירותים הציבוריים ובין רמת מיסוי התומכת בצמיחת התוצר.

ב. המדיניות הפיסקלית של הממשלה והשלכותיה

הממשלה הנוכחית שינתה את היעדים הפיסקליים שהציבה קודמתה. שני הרכיבים המרכזיים של השינוי היו הגדלת שיעור הגידול הריאלי של תקרת ההוצאות בתקציב מאחז אחד לשנה ל-1.7 אחוזים וקביעת תקרת גירעון של אחוז אחד מהתוצר לשנת 2009. אף שהעלאת תקרת ההוצאות כשלעצמה מאטה את הפחתת הגירעון, נראה כי ההעלאה לא פגעה באמינות של מחויבות הממשלה לייצוב פיסקלי, שכן תקרה של אחוז אחד לשנה נתפסה כקשה מדי ליישום מעבר לטווח הקצר וכוונקשה מדי, על רקע המשך הצמיחה.

הצבת תקרה להוצאות כהגדרת מסגרת מחייבת נתפסת בעיני זרים וישראלים כצעד בונה אמון.

נראה שהצבת תקרה להוצאות כהגדרת מסגרת מחייבת, גם אם היא גבוהה מעט יותר מקודמתה, נתפסת כצעד בונה אמון בעיני זרים וישראלים כאחד. ליעד הוצאה קבוע מראש מספר יתרונות על פני כללים פיסקליים אחרים: זהו כלל שקוף, המושפע פחות מגורמים לא-צפויים, מחזוריים ולא נשלטים. עוצמתו הרבה היא בפשטות. אולם יעד זה אינו יכול להיות מנותק לגמרי משיעורי הצמיחה, ובפרט משינוי ההערכות לגבי התוצר הפוטנציאלי. כאשר, במקביל לכלל ההוצאה, יחס החוב לתוצר יורד והגירעון התקציבי מתאפס, מתאפשרות גמישות ועמידה במשבר הנובע ממחזוריות כלכלית, או ממשבר ביטחוני, כמו ב-2006. הורדת מסים בהתאם לכלל זה משדרת אמינות גבוהה בעיני הציבור ומעודדת את המגזר העסקי ואת הצריכה הפרטית. עם זאת, אם קצב הגידול של ההוצאה יהיה נמוך מדי, המגזר הציבורי יספק שירות נחות יותר, והממשלה תתקשה להשיג את מטרותיה בתחומים החברתיים.

בתקופת צמיחה הלחץ להגדיל את ההוצאה עולה, מפני גידולן של ההכנסות ממסים.

לאחר שנות הצמיחה האחרונות ובמהלכן, מגבלת ההוצאה, לא מגבלת הגירעון, היא המגבלה האפקטיבית. בתקופת צמיחה הלחץ להגדיל את ההוצאה עולה עם גידולן של ההכנסות ממסים, שכן העודף של הגבייה ממסים, יחד עם שחיקת השירותים הציבוריים ביחס לביקוש הגדל, יוצרים לחץ טבעי על הממשלה להגדיל את ההוצאה מעבר ליעדיה. אולם עצם העמידה ביעד ההוצאה שנקבע חשוב לצורך הגברת אמינותה של הממשלה בעיני אזרחיה ובעיני מדינות אחרות, ובהן משקיעים בין-לאומיים. ומכאן שיש לשקול כלל הוצאה שיביא בחשבון את היעדים בתחום החוב ויעדכן את גידול ההוצאה בהתחשב בשינוי המתמשך בצמיחה - כלומר בעדכון הערכתו של התוצר הפוטנציאלי.

³⁷ נבדיל בין סעיפים ארוכי טווח שהם נתונים, כמו הדוגמה דלעיל, לבין סעיפים ארוכי טווח הטעונים תכנון והתאמה הדרגתיים.

לאחר דינמיקה של עלייה מהירה מדי בהוצאות הממשלה בשנים 2000 עד 2002 - ובמיוחד גידול של תשלומי ההעברה, שיצר תמריצים שליליים ליציאה לעבודה - דינמיקה שסיכנה את היציבות הפיננסית - נדרשה מדיניות ייצוב. מחירם של צעדי המדיניות שננקטו מאז, ונועדו למנוע משבר כזה, וכן לתמרץ יציאה לתעסוקה - לרבות הקיצוצים בתקציבים החברתיים, ובפרט בתשלומי ההעברה - כלל הגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות לפחות בטווח הקצר³⁸. אמנם מידת אי-השוויון המקובלת היא שאלה חברתית-פוליטית בעיקרה, אך לאי-השוויון יש גם השלכות כלכליות שצריך להתמודד איתן. השלכה אחת היא בתחום המוביליות החברתית: אם בעטיו של אי-השוויון אנשים מהשכבות החלשות וילדיהם אינם מצליחים לרכוש הון אנושי התואם את יכולותיהם³⁹, יש בכך פגיעה ביעילות הכלכלית שהיא מעבר להעדפות החברתיות⁴⁰. בישראל, בהשוואה בין-לאומית, הפער בהישגים במבחני PISA בין תלמידים מרקעים חברתיים כלכליים שונים, וכן השונות בהישגי התלמידים בתוך בתי הספר, ובפרט בין בתי הספר, הם מהגבוהים בעולם. כך, לדוגמה, תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה השיגו ממוצע ציונים גבוה בכ-30 אחוזים מאשר תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. פערים גדולים מאוד נמצאו גם בין מגזר דוברי העברית למגזר דוברי הערבית. גם במבחני מיצ"ב, שנערכו השנה לתלמידי בתי הספר, נמצאו הבדלים גדולים בממוצע הציונים של התלמידים על פי הרקע החברתי-כלכלי. עוד נמצא שהשפעתה של הכנסת ההורים על ציוני התלמידים גדלה, בהשוואה לתחילת שנות התשעים⁴¹. הבדלים אלו מיתרגמים בעתיד לפערי הכנסות מהגבוהים ביותר במדינות המפותחות. תפקיד הממשלה הוא למתן את אי-השוויון תוך מתן הזדמנויות שוות לכל תלמיד בישראל; על פי תוצאות המבחנים השונים הממשלה רחוקה מהשגת יעד זה, שחשיבותו הרבה שקולה כנגד הקושי שבהשגתו.

השלכה אחרת של התרחבות אי-השוויון היא על האמינות של תוואי המדיניות הפיסקלית והחשש ממתן פתרונות זמניים ולא יעילים. על פי קווי היסוד של הממשלה עוני ואי-שוויון גבוה הם תופעות שליליות; גידול שלהם - וגידול המודעות הציבורית לכך - מגביר את הלחץ על הממשלה לפעול להקטנתם. אם הממשלה אינה מפתחת כלים יעילים להתמודדות עם בעיות אלה, התעצמות הלחץ הפוליטי עלולה להביא לשימוש בכלי מדיניות זמניים, גם אם אלה אינם היעילים ביותר. במקרה של ישראל הדבר עלול להתבטא בהיפוך של צעדי המדיניות שננקטו בשנים האחרונות, תוך חזרה לתוואי הגידול המהיר של תשלומי ההעברה לכלל הציבור. לפיכך על הממשלה לנקוט אמצעים שיביאו

התרחבות הפערים
החברתיים פוגעת
באמינות של תוואי
המדיניות הפיסקלית,
ולכן מעלה חשש למתן
פתרונות זמניים ולא
יעילים.

³⁸ לניתוח מפורט של השפעות אלה ראו פרק ח' וכן: לאה אחדות, מירי אנדבלד, צבי זוסמן ורפאלה כהן (2005), היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006, מאמר שהוצג בכנס השנתי הראשון של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון-ליר. ניתוח זה אינו מתחשב בהשפעת המס על ההכנסות מהון, שהופעל מ-2003.

³⁹ Y. D. Maoz and O. Moav (1999). Intergenerational Mobility and the Progress of Development, *the economic journal* 109.

⁴⁰ הנתונים בישראל אינם מספקים תשובה לשאלה עד כמה נושא זה בעייתי אצלנו. במחקר שבחן את התופעה בשנים 1983-1995 נמצא כי בטווח של כעשר שנים שני שלישים מהעניים נחלצים מעוני, אך השיעור בקרב מבוגרים מעוטי ההשכלה ובקרב הערבים (גם בניכוי השפעת ההשכלה) נמוך יותר במידה משמעותית. ראו: משה שעיו ומיכאל וקנין (2000), "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשונות מהקובץ המזווג של מפקדי האוכלוסין והדיר 1983 ו-1995", מתוך: לקראת מדינת רווחה החדשה בישראל, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, זוסמן ורומנוב מוצאים כי הניידות של בעלי שכר נמוך לרמות שכר גבוהות יותר בישראל דומה לזו שבמדינות אחרות: נ' זוסמן וד' רומנוב (2000), "ניידות בהכנסה מייגעה אישית ובתעסוקה בישראל 1993-1996", רבעון לכלכלה 47 (4), 566-596, דצמבר.

⁴¹ לניתוח והרחבה על התפתחות ההרכב החברתי-כלכלי של התלמידים והשפעתו על הישגיהם בבחינות הבגרות ראו סעיף 4 בפרק ח'.

לצמצום אי-השוויון והעוני, אולם אסור שצעדים אלו יפרצו את מסגרת התקציב וישבשו את תהליך השתלבותן של השכבות החלשות בשוק העבודה, ומכאן שיש לדבוק בעקרון "המקל והגזר" שהנהיגה הממשלה. עם זאת חשוב שהקטנת דמי האבטלה והקצבאות האחרות יחד עם קיצור זמן קבלתם (צד ה"מקל") יהיו מלווים בהגדלה של הביקוש לעובדים (צמצום מספר העובדים הזרים) והגדלת ההיצע (הכשרות מקצועיות ותמריצי תעסוקה תוך עידוד היציאה לעבודה).

דוגמאות חיוביות לכך הן "מס הכנסה שלילי"⁴² - למרות מתכונתו המצומצמת ב-2008, הטעונה הרחבה, כדי שתהיה לה השפעה אפקטיבית על העוני - אכיפה מוגברת של שכר המינימום, סבסוד מעונות יום⁴³, הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה⁴⁴ ומתן סיוע לאימהות חד-הוריות. חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב עתיד לעזור בעיקר לשכבות החלשות ולשפר את גישתם של ילדיהן לשוק העבודה⁴⁵.

דוגמה חיוביות נוספת, שעלותה התקציבית זניחה יחסית, היא המדיניות להפחתת מספר העובדים הזרים עד 2014. הבעיה במקרה זה היא היישום בפועל. העובדים הזרים מקשים על האוכלוסייה החלשה ומעשירים את האוכלוסייה החזקה - שכן המעסיקים חוסכים בשכר ובתנאים הסוציאליים, ואילו המובטלים מתקשים למצוא עבודה ראויה בשכר הוגן. (להרחבה ראו פרק ה' ותיבה ה'-2, הדנה בהשפעת העובדים הזרים על שכרם של העובדים הישראלים הלא-מקצועיים). גם העלאת המיסוי על הרכב⁴⁶ עתידה לתרום לשיפור באי-השוויון. דוגמה שלילית לטיפול בעוני היא הגדלת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה שאינן תלויות בעבודה בלי ללוותה בתוכניות ארוכות טווח - כפי שנעשה בתחילת העשור הקודם.

הממשלה צריכה לשקול שנית אם להרחיב את החוק לעידוד השקעות הון במתכונתו הנוכחית, שכן הצלחתו במימוש המטרה לעודד תעסוקה בפריפריה לא הוכחה; להפך - החוק מעודד השקעה בהון פיזי, לעיתים כתחליף להעסקת עובדים לא מיומנים והשבחתם⁴⁷. חלופות עדיפות הן, כאמור, השקעה בחינוך ובהכשרה מקצועית. ממחקר שנערך השנה⁴⁸ עולה ששיעור האבטלה באזור הדרום אינו מתכנס לשיעורי האבטלה בשאר אזורי הארץ, ולכן נדרש טיפול מיוחד באזור זה.

הסבירות כי הפערים החברתיים הגבוהים ומצוקת העוני יביאו ללחצים להגדיל את הקצבאות שאינן מותנות בעבודה גדולה במיוחד אם המדיניות המוצהרת היא לפעול לשיפור מצבם של הפרטים בשכבות החלשות באמצעות שוק העבודה, ואילו בפועל רבים מהעובדים אינם נחלצים מעוני - מצב שלפי כמה סימנים אפיון את ישראל בשנים האחרונות: למרות הצמיחה, שיעור העוני בקרב משפחות שיש בהן מפרנס אחד עלה משנת 2004 מ-31.6 אחוזים ל-36.6 אחוזים בשנת 2007. אולם שיעור זה אינו חושף את התמונה כולה; הוא אינו מבטא החמרה של העוני בגלל ההצטרפות לתעסוקה, אלא תוספת של עניים מועסקים: המעבר של משפחות מקבוצת המשפחות העניות שאין בהן מפרנס אל

הקטנת מספר העובדים הזרים היא מהלך חיובי לצמצום האי-שוויון והעוני.

נראה שהחוק לעידוד השקעות הון לא השיג את מטרתו - עידוד תעסוקה בפריפריה - ולפיכך הממשלה אינה צריכה להרחיבו.

⁴² הרחבה בנושא הצעדים לעידוד התעסוקה ראו בפרק ה' סעיף 7.

⁴³ להרחבה בנושא ראו חלק ב' בסקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119.

⁴⁴ להרחבה ראו פרק ה' וסעיף 3 בפרק ח'.

⁴⁵ לניתוח ההשפעה של חוקי חינוך חובה ו/או חינוך מאז שנות השבעים ראו מאמר עמדה של תומר קריאף (טרם פורסם), בנק ישראל.

⁴⁶ הכנסות המדינה מהעלאת שווי השימוש צפויות להגיע ל-2.2 מיליארדי שקלים.

⁴⁷ להרחבה ראו תיבה ב'-3 בדוח בנק ישראל לשנת 2006.

⁴⁸ נטליה פרסמן (2007), התכנסות שיעורי האבטלה האזוריים בישראל, סדרת מאמרים לדיון 07.06, בנק ישראל.

קבוצת המשפחות העניות שיש בהן מפרנס אחד אמנם הפחית את עונין של משפחות אלו, אך השכר הנמוך שהשתכרו אותם מפרנסים יחידים חדשים עד כה לא חילץ את משפחותיהם מעוני, וכך גדל מספר המשפחות העניות שיש בהן מפרנס אחד.

דרך אחת להתמודד עם בעיית העוני בקרב העובדים היא צעדי מדיניות שיתמקדו בסיוע לאותן קבוצות שבכוונת המדינה לעודד - הפרטים מהשכבות החלשות הנכנסים לשוק העבודה. ייתכן כי סיוע מסוג זה, וכן תוכנית שתגדיל את שכרם של עובדים בשכר נמוך באמצעות מענק ממשלתי (מס הכנסה שלילי וסבסוד התשלום למעונות יום), תספק כלי מדיניות חדשים, שיאפשרו למקד את הסיוע הממשלתי בעובדים בעלי שכר נמוך, ויקטינו את הסיכון של חזרה למדיניות אשר שררה בעשור שלפני תוכנית הייצוב של 2003⁴⁹. אף שהאסטרטגיה של הממשלה מתמקדת בהעלאת התעסוקה, סך ההוצאה הממשלתית לעידוד תעסוקה ירד מ-0.26 אחוז תוצר ב-2006 ל-0.21 אחוז ב-2007 (על אף תקצוב של 0.27 אחוז תוצר לשנה זו); זאת בהשוואה ל-0.7 אחוז תוצר במדינות OECD⁵⁰.

קושי אחר בביסוס השינויים שהוכנסו במדיניות הרווחה בשנים האחרונות נעוץ בעובדה שהקשחת התנאים חלה על כל הנזקקים למערכות הרווחה, שכן עדיין אין בישראל מערכת המסוגלת להבדיל באופן אמין ויעיל בין מי שאינם מסוגלים לעבוד למי שבוחרים להימנע מעבודה. בשנים האחרונות הופעלה בארץ, באופן ניסיוני, תוכנית מהל"ב, שנועדה לשפר את היכולת הזאת ולסייע למובטלים כרוניים להשתלב בתעסוקה על בסיס הכשרות מקצועיות; תוצאות הניסוי מעודדות. בינתיים כבר הוכנסו בתוכנית מספר שינויים, בעקבות לקחים ראשונים: שונתה שיטת התגמולים של המפעילים הפרטיים, כך שהם מתוגמלים על השמות בעבודה ולא על שלילת הזכאות לקצבה, והאבחון למשתתפים הופקע מידי המפעילים הפרטיים והועבר לסמכותה של מינהלת התכנית במשרד התמ"ת⁵¹. יש להמשיך ולבחון בהקפדה, בעזרת המפעילים, את טיב ההתאמה של העבודה לעובדים. מנקודת הראות של המדיניות הפיסקלית דרוש גם ניתוח עלות-תועלת של התוכנית.

השנה, לראשונה, הגדירה הממשלה יעדי עוני לשנים הקרובות - מהלך חשוב, שראוי לבחון את מימושו בשנים הקרובות. עצם העובדה שהממשלה הגדירה יעדים חברתיים כמותיים מקלה על מבחנה - מבחן התוצאה. ברם, לעיתים הגדרת יעדים כמותיים מביאה להשגתם באופן מלאכותי במקום התמודדות אמיתית עם הבעיה. דוגמה לכך היא הקטנת שיעור העוני, הנמדד באופן יחסי לחציון המתקן של ההכנסות, על ידי העברת תשלומים מינימליים למשפחות העניות, רק כדי שיחצו את קו העוני. מפתרונות בנוסח אלה יש להישמר. לעומת זאת, היעד שלפיו אזרחים מהחמישון התחתון ייהנו, בממוצע, מפירות הצמיחה בעשרה אחוזים יותר משאר החמישונים יכול להיתמך ביעדי משנה, כהעלאת שיעור הזכאות לתעודת בגרות בשכבות החלשות, ו/או העלאת שיעור הלומדים במוסדות אקדמיים מקרבן.

יעד שיעור התעסוקה שנקבע לשנת 2010 לגבי בני 24-65 הוא 72 אחוזים - גידול של שתי נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2007. קביעת יעד תעסוקה היא אמצעי ראוי, שכן השגת

⁴⁹ לדיון בהשפעות האפשריות של תוכנית "מס הכנסה שלילי" בישראל ראו: ע' ברנדר ומ' סטרבצ'ינסקי (2006), "תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", *הרבעון לכלכלה* 53 (3), ספטמבר.

⁵⁰ ראו ע' ברנדר, א' פלד-לוי ונ' קסיר (2002), "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים - ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", *סקר בנק ישראל* 74, נובמבר, וכן פרק ה' בדוח הנוכחי.

⁵¹ לדיון מפורט בתוכנית מהל"ב ראו פרק ה' בדוח לשנת 2006, הודעה לעיתונות של בנק ישראל מפרברואר 2007, וכן דוח של המוסד לביטוח לאומי - מחקר הערכה של תכנית מהל"ב, דוח מס' 4, יולי 2007.

למרות אסטרטגיה
ממשלתית לתמרוץ
התעסוקה, סך ההוצאה
הממשלתית לעידוד
תעסוקה ירד ל-0.21
אחוז ב-2007, לעומת
0.7 אחוז במדינות
המפותחות.

השנה, לראשונה, הגדירה
הממשלה יעדים בתחום
העוני לשנים הקרובות.

יעד כזה מושפעת גם משיעור ההשתתפות (לחייב) וגם משיעור האבטלה (לשלילה), ויציאה לעבודה לרוב מקלה על העוני. לנוכח הרכב האוכלוסייה וטעמיה, גם יעד זה אינו קל ליישום. בישראל יש מאגר גדול לא-מנוצל של כוח אדם, כפי שמעיד שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה - פחות מ-57 אחוזים; הפנייתו של מאגר זה - הכולל את המגזר החרדי, בני מיעוטים וחלקים רבים מאוכלוסיות הפריפריה - למגזר היצרני עשויה לתת דחיפה גדולה למשק. כדי לעמוד ביעדיה תצטרך הממשלה להקצות תקציבים מוגדרים ומספקים לטיפול באוכלוסיות ספציפיות.

מניתוח שיעור ההתערבות של הממשלה בהכנסה של האזרחים על פי חמישוני הכנסה (לוח ח'-2 בפרק ח') עולה שמחזור העסקים האחרון היטיב עם בעלי ההכנסות הגבוהות, שכן נטל המס עליהם הורד, והרע עם בעלי ההכנסות הנמוכות, כי התמיכה בהם פחתה. עם זאת, במחקר שהשווה את מידת הנדיבות של ישראל כלפי האוכלוסייה בגיל העבודה⁵² נמצא כי אף שהיקף תשלומי ההעברה לאוכלוסייה זו בישראל אינו נופל מהממוצע במדינות המפותחות כשיעור מהתוצר, היקף הסיוע לשני העשירונים התחתונים נופל מהממוצע⁵³. ממצא זה מוסבר בחלוקה נרחבת לעשירונים הביניים. כשכוללים בהשוואה את נטל המס הישיר, שהוא בישראל פרוגרסיבי יותר, מתברר שמבחינת התמיכה נטו לאוכלוסייה בגיל העבודה ישראל אינה שונה מהמדינות המפותחות ביחס לשני העשירונים התחתונים, נדיבה יותר כלפי ששת עשירונים הביניים, ותובענית במיוחד כלפי שני העשירונים העליונים.

תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהעלאת רמת הרווחה תלויה לא רק בגודל הגירעון ובהיקף ההוצאה הציבורית, אלא גם, במידה רבה, בהקצאה יעילה של התקציבים לתיקון כשלי שוק באספקת מוצרים ציבוריים, לצעדים שיתמכו בהגדלת הפריון ולשינוי התחלקות ההכנסות בהתאם לערכי החברה. כיוון שההחלטה על הרכב ההוצאות וגודלן צריכה לשקף את העדפות הציבור וערכיו, והוצאה ציבורית גדולה מדי עלולה לפגוע בפעילות הכלכלית, בגלל תרומתה להעלאת נטל המס והחוב הציבורי, יש חשיבות רבה לסדרי העדיפויות שקובעת הממשלה בהקצאת התקציב. מהשוואה בין-לאומית עולה שהן בשלב תכנון התקציב, הן בעת אישורו והן בעת יישומו ישראל מתאפיינת ב"ריכוזיות" גבוהה מאוד, כלומר ביותר כוח והשפעה של משרד האוצר וראש הממשלה על חשבון כוחם של יתר המשרדים. מחקרים הראו שעיקר התחלופה היא בין משמעת פיסקלית, המתואמת עם ריכוזיות גבוהה, לבין תקציב שייטיב לשקף את העדפות הציבור בתחומים מסוימים, המתואם עם דיון רחב יותר בין המשרדים⁵⁴.

בחינה-בדיעבד של סדרי העדיפויות בהרכב ההוצאה הציבורית, העולים מהתפתחותן של הוצאות הממשלה בשנים האחרונות, מראה שלמרות השינויים בגודל ההוצאה הציבורית - גידול מהיר עד 2002 וירידה מאז - הרכב ההוצאות (ללא ריבית) כמעט לא השתנה מסוף שנות התשעים (לוח ו'-9). אמנם לתקופות קצרות משתנה מדי פעם בפעם משקלו של רכיב הוצאה זה או אחר, עקב התפתחויות חריגות - כגון המצב הביטחוני בשנים 2001-2003 ו-2006, ועליית משקלן של קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2001 - אך בטווח של מספר שנים ההרכב קבוע למדי; ובפרט - משקלן של ההוצאות על חינוך ובריאות,

החלטת הממשלה לקבוע יעד תעסוקה היא אמצעי ראוי, שכן יציאה לעבודה לרוב מקלה על העוני.

מבחינת התמיכה נטו באוכלוסייה בגיל העבודה ישראל אינה שונה מהמדינות המפותחות ביחס לשני העשירונים התחתונים, נדיבה יותר כלפי ששת עשירונים הביניים, ותובענית במיוחד כלפי שני העשירונים העליונים.

מהשוואה בין-לאומית עולה כי ישראל מתאפיינת ב"ריכוזיות" גבוהה מאוד בתכנון התקציב.

⁵² ע' מואב וע' יפרח (2006), מידת הנדיבות כלפי האוכלוסייה בגיל העבודה: ישראל לעומת מדינות OECD, מרכז שלם.

⁵³ ראו גם לוח ח'-2 בדוח זה.

⁵⁴ מתוך: מ' דהן, וא' בן בסט, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 56, 2006.

תחומים המוזכרים פעמים רבות כראויים לעדיפות, כמעט לא השתנה במשך התקופה⁵⁵.
ראיה לכך היא שכיחותם של "הקיצוצים הרוחביים" בהתאמות התקציב.

לוח ו'-9

התפלגות ההוצאות של הממשלה הרחבה לפי דרכי ההתערבות של רכיביה,

1999 עד 2007¹

(אחוזים מסך כל הוצאות הממשלה, לא כולל מימון)

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
א. המוצרים הציבוריים								
18.2	19.0	18.7	18.4	19.2	19.7	18.2	18.6	19.2
9.2	9.3	9.9	9.6	9.7	9.1	8.9	8.9	9.1
ב. הוצאות מדיניות הרווחה								
62.1	61.1	61.6	61.3	61.4	61.3	63.2	62.4	61.3
18.2	17.5	17.3	17.5	17.3	17.4	17.8	17.8	17.5
11.8	11.6	11.9	11.6	11.7	11.3	11.5	11.7	12.0
1.5	1.7	2.1	1.7	2.1	2.0	2.2	2.0	2.6
2.4	2.3	2.6	2.6	2.5	2.6	2.8	2.9	2.9
28.2	27.9	27.7	27.9	27.8	27.9	28.9	28.0	26.4
ג. שירותים כלכליים⁵								
1.7	1.9	1.8	2.2	2.2	1.9	1.6	1.7	1.8
6.3	6.4	5.3	5.9	5.1	5.7	6.1	6.3	6.5
ד. איכות הסביבה								
2.5	2.5	2.6	2.6	2.4	2.3	2.1	2.1	2.1

(1) לוח זה מבוסס על חישובי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי הגדרות החשבונאות הלאומיות. ההוצאה בכל סעיף כוללת את ההוצאות השוטפות ואת ההשקעות.

(2) כולל מנהל כללי, יחסי חוץ, סדר ציבורי, משטרה ומשפטים.

(3) כולל סבסוד משכנתאות.

(4) כולל תשלומי העברה למשקי בית ושירותי רווחה.

(5) כולל מנהל כלכלי, חקלאות, ייעור, דיג, מחצבים, תעשייה, בנייה, חשמל, גז, מים, דרכים, תחבורה, תקשורת, אחר, רכיב התמיכה בהלוואות הממשלה למגזר העסקי ומחקר כללי.

(6) כולל את ההשקעות בכבישים, ברכבת, בנמלים ונמלי תעופה. ההשקעה בכבישים לא כוללת את ההשקעה של חברת "דרך ארץ".

(7) כולל תמיכות בתחבורה הציבורית, בחקלאות ובייצור המקומי, תשלומי העברה ע"ח ההון, קרן המחקר לתעשייה ותמיכות במשק הדלק.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁵⁵ לדיון מפורט במשמעות הניתוח של הרכב ההוצאות והבעייתיות שלו ראו פרק ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2004.

הראייה קצרת הטווח שבמסגרתה נבנה התקציב מפחיתה את יכולתה של הממשלה לשנות את הרכב הוצאותיה. כיוון שבכל שנה הקשיחות של רכיבי התקציב רבה, קשה לגייס כספים לרפורמות במהלך השנה, מפני שהשימוש בחלקים גדולים של התקציב כבר נקבע לשנה הקרובה. מסגרת של תקציב רב-שנתי שתלווה בתוכניות רב-שנתיות במספר תחומים אסטרטגיים, כולל הקצאת משאבים לרפורמות ושינויים לא מתוכננים, תאפשר יותר גמישות. תהליכים לייעול השירותים המסופקים ישירות על ידי הממשלה הרחבה יכולים להתבסס, כמו במדינות אחרות, על הגברת השימוש במחשוב להקטנת הצורך של הציבור להגיע למשרדי הממשלה כדי לקבל שירותים. דוגמה טובה לכך היא אתר האינטרנט לשימוש הציבור שפתחה הממשלה. חיסכון תוך הפחתת הנטל על הציבור ניתן להשיג גם באמצעות איחוד מנגנוני הגבייה של המסים, דמי הביטוח הלאומי והאגרות הממשלתיות. הואיל ומרבית ההוצאה על הצריכה הציבורית היא בתחומי הביטוח, החינוך והבריאות, רפורמות שייעלו את ליבת פעילותם של תחומים אלו יסייעו רבות בשמירה על מסגרת התקציב תוך שיפור איכות השירותים⁵⁶. כיוון שתכנון ויישום של רפורמות כאלה נמשך זמן רב, ראוי שהממשלה תציג תוכניות עבודה רב-שנתיות ברורות להשגת מטרה זו, כדי לבסס את אמינות יעדיה הפיסקליים בטווח הארוך ולהקטין את החשש כי הביקוש להרחבת השירותים הציבוריים יענה באמצעות חריגה מהיעדים האלה⁵⁷. חשוב במיוחד שהממשלה ומשרד האוצר יאמצו מסגרת דיווח של תקציב רב-שנתי, שתעמוד לרשות קובעי המדיניות בעת קביעת החלטות בעלות משמעות תקציבית לשנים הבאות.

ג. השוואה בין-לאומית

בבדיקת התפתחותה של הצריכה הציבורית האזרחית הריאלית לנפש בישראל מאז 1995 נמצא שצריכה זו עלתה עד 2001, ומאז שנת 2002 היא הולכת ויורדת (למעט השנה האחרונה), כך שבמצטבר היא כמעט לא השתנתה בשנים האחרונות. הדבר מלמד על קיפאון בהיקף השירותים (אלא אם כן הייתה התייעלות). לעומת זאת במדינות המפותחות גדלה הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ב-1.8 אחוזים ריאלית לשנה⁵⁸ (לוח ו-5), ומכאן שהפערים בין ישראל למדינות המפותחות בהיקף השירותים האזרחיים, ואולי גם באיכותם, התרחבו בשנים האחרונות. איור ו-4 ממחיש את ההתרחבות המהירה של פערים אלו: בישראל הצריכה הציבורית האזרחית לנפש לא השתנתה במהלך השנים האלה, ואילו בשאר המדינות היא גדלה ב-24 אחוזים⁵⁹. מה שמסביר את הפער בין אי העלייה הכמותית של הצריכה האזרחית הכמותית לנפש, המוצגת באיור ו-4 ולוח ו-5, לשיעורי הגידול הגבוהים יחסית של הצריכה הציבורית האזרחית הריאלית לנפש, המוצגים בלוח ו-2, הוא שעלייתם של מחירי הצריכה האזרחית בישראל הייתה מהירה מעליית מחירי התוצר; הדבר משקף את עליית השכר הריאלי במגזר הציבורי, בעיקר בתחילת העשור. עליית

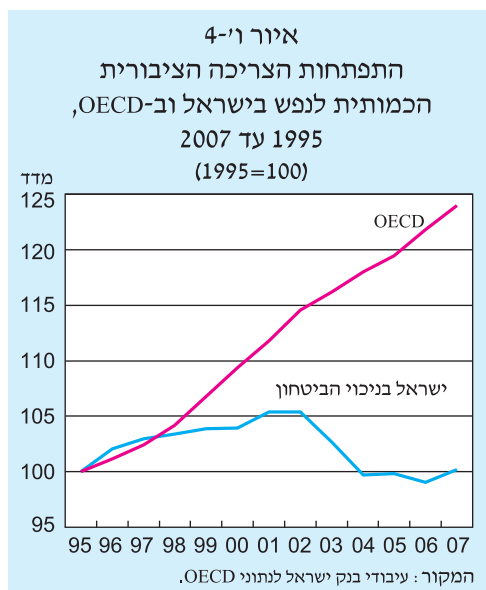
הפערים בין ישראל למדינות המפותחות בהיקף השירותים האזרחיים התרחבו מאוד בשנים האחרונות.

⁵⁶ לדיון ברפורמות אפשריות במערכת הבריאות ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2006. רפורמות אפשריות במערכת החינוך נידונו בפרק הרווחה בדוח לשנת 2004, וכן בדוח דוברת מ-2005, ורפורמות אחרות - בתיבה ו-3 בדוח בנק ישראל לשנת 2005.

⁵⁷ אחד התחומים שבהם גלום פוטנציאל משמעותי לייעול הממשלה הרחבה הוא תחום השלטון המקומי. פירוט ראו בפרק המקביל בדוח לשנת 2006, ובחלק ב' של סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 120.

⁵⁸ חלק ניכר מההבדל מוסבר בעובדה שהתוצר לנפש בישראל עלה פחות מאשר במדינות המפותחות; 1.7 אחוזים לשנה, לעומת 2.3 אחוז, בהתאמה.

⁵⁹ השינוי הכמותי הוא השינוי הנומינלי מתוקן בגין מחירי הצריכה האזרחית הכוללת.



מחירי הצריכה הציבורית ביחס למחירי התוצר במהלך תקופה זו בישראל הייתה גבוהה יותר מאשר במדינות המפותחות, ולכן לא נרשם באחרונות גידול של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, לצד גידולה של הצריכה הציבורית האזרחית לנפש. משמע שבישראל, בניגוד למדינות המפותחות, המשאבים אשר הופנו לצריכה הציבורית האזרחית התבטאו בעלויות מחירים (שכר), אך לא בגידול כמותי של השירותים.

מעבר לשיעורי השינוי הנמוכים בעשור האחרון, גם רמת ההוצאה על הצריכה הציבורית לנפש נמוכה יותר בישראל, מטבע הדברים, משום שרמת ההכנסה במשק נמוכה יותר. עם זאת, עתה, כשהגירעון

ורמת ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר הגיעו לרמות שהן בנות קיימא בטווח הארוך, ראוי לתכנן את תוואי הגידול של הצריכה הציבורית כך שיימנע גידול נוסף של הפער, בפרט אם שיעורי הצמיחה בישראל לא יהיו נמוכים מאלה של המדינות המפותחות. כדי להשיג זאת חשוב מאוד לפתח את המנגנונים שיבטיחו כי תוספת המקורות אשר תוקצה לצריכה הציבורית תאפשר להגדיל את כמותם ואיכותם של השירותים, ולא רק להעלות את מחירם. ישראל, בדומה למדינות המפותחות, מתמודדת עם אתגרים, ביניהם הגלובליזציה המואצת והשינויים הטכנולוגיים המהירים. הגלובליזציה מתאפיינת, מחד גיסא, בהצטרפות מסיבית של שחקנים חדשים לענפי המו"פ המתקדמים והתערערות הבכורה הישראלית בתחום, ומאידך - בחדירה של כוח עבודה זול, שפריון העבודה שלו הולך וגדל, מהמדינות המתפתחות; זהו איום מתמיד על עובדים לא-מיומנים, שניידותם המקצועית נמוכה.

נוסף על אלו יש ליכור שישראל שונה משאר המדינות המפותחות מכמה בחינות:

1. בישראל שיעור העוני הוא מהגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא הרכב האוכלוסייה ההטרוגני. כאשר האוכלוסייה הטרוגנית יותר, יש בה, מטבע הדברים, יותר קבוצות חלשות (וגם קבוצות חזקות). שיעורן של האוכלוסיות שבהן מתמקד העוני הולך וגדל עם הזמן, ואוכלוסיות אלה זקוקות לתמיכה רבה יותר של המדינה ומוסדותיה. הרכב האוכלוסייה הוא מיזוג של אוכלוסייה ממדינות מתפתחות, ממדינות בריה"מ-לשעבר, בני מיעוטים, חרדים ומיעוט שמוצאו במדינות מערביות - הרכב המשקף את ישראל כארץ הגירה. לשם המחשה: רק 65 אחוזים מהיהודים בישראל נולדו בארץ. הרכב זה מביא את צרכים שונים ומסורת שונות של מוסדות ודפוסי התנהגות. גידול אי-השוויון ברוטו בישראל, בהשוואה למדינות המפותחות, משקף גם את הרכב האוכלוסייה השונה. הצירוף של צרכים רבים ונורמות מתקדמות מביא למעמסה גבוהה על הממשלה הרחבה. בחישוב שבו שיעורי הצריכה הציבורית האזרחית מהתוצר של ישראל ושאר המדינות המפותחות דומים, הרי בתיקון בגין רמות ההזדקקות של האוכלוסיות השונות, תושבי ישראל מקבלים פחות.

2. בישראל הרכב הגילים שונה מאשר בשאר המדינות המפותחות - ישראל צעירה הרבה יותר: כיום 28 אחוזים מאוכלוסייתה הם בגילים עד 15, ופחות מ-9 אחוזים הם מעל

בישראל שיעור העוני הוא מהגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות.

ישראל נמצאת בתחתית הסולם לפי מרבית המדדים הבין-לאומיים בתחום החינוך - ביניהם גודל הכיתה, מספר התלמידים למורה, שעות ההוראה וההשקעה הכספית לתלמיד.

על פי החלטת הממשלה תוקצבו כחמישה מיליארד שקלים נוספים לתחום החינוך, בפריסה של שש שנים

ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל בחמש השנים האחרונות סגרה כמעט לחלוטין את הפער בינו לבין הממוצע במדינות המפותחות.

גיל 65 - לעומת 18 אחוזים ו-13 אחוזים במדינות המפותחות, בהתאמה. לפיכך, בהשוואה למדינות המפותחות, ישראל צריכה להשקיע יותר בחינוך, וההשוואה הנכונה היא של ההשקעה לתלמיד. מדדים בין-לאומיים מובילים - ביניהם גודל הכיתה, מספר התלמידים למורה, מספר שעות ההוראה וההשקעה הכספית לתלמיד - מלמדים שברובם ישראל נמצאת בתחתית הסולם⁶⁰. כך, לדוגמה, ההוצאה לתלמיד בישראל לחינוך, מתוקנת בגין כוח הקנייה, נמוכה ב-14 אחוזים מן הממוצע ב-OECD. (לתלמיד במוסדות להשכלה גבוהה ההוצאה הציבורית דומה). בישראל 80 אחוזים מההוצאות לתלמיד במערכת החינוך הן ציבוריות, לעומת 88 אחוזים במדינות OECD; לגבי תלמיד במוסד להשכלה גבוהה השיעורים הם 59 ו-76 אחוזים, בהתאמה. מספר התלמידים הממוצע בכיתה בבתי ספר היסודיים בישראל הוא 26.5, ובחטיבות הביניים התחתונות 31.5; במדינות OECD הממוצעים הם 21 ו-24, בהתאמה. הממוצע של מספר התלמידים למורה בישראל דומה למספר הממוצע במדינות OECD, אולם בחינוך הטרם-יסודי הוא הגבוה ביותר, ובפער ניכר משאר המדינות: 30 לעומת של 15 תלמידים בממוצע למורה. מספר שעות ההוראה לתלמיד קוצץ בשנים האחרונות, דבר המחייב את משרד החינוך לבחור בין קיצוץ מספר השעות שמקבלים החזקים, תוך המשך העדפה מתקנת לחלשים, ובין שימור מינימום לכל תלמיד וויתור כמעט מוחלט על טיפול בחלשים וכן על "שעות נוכחות" של מורים. זאת ועוד, חלק גדול מהאוכלוסייה, בעיקר במגזר החרדי, אינו מקבל במערכת החינוך את רכיבי ההשכלה הבסיסיים המאפשרים השתלבות פוריה בשוק העבודה בעתיד⁶¹; לפיכך יש להתנות את התקצוב הממלכתי בתכנים הנלמדים. יש לציין שעל פי החלטת הממשלה תוקצבו כחמישה מיליארד שקלים נוספים לתחום החינוך, בפריסה של שש שנים; סכום שעשוי לסייע לשיפור המערכת. לאחרונה מורגשת נסיגה ברמת ההשכלה הגבוהה: הסגל האקדמי הולך ומזדקן, מספר הסטודנטים למרצה עולה, ותקנים חדשים לא נפתחים. בבואה של מגבלת המימון בשל רמת התוצר היא משקל ההוצאה הציבורית בתוצר (למרות התוספת של הביטחון והריבית): בעוד שמבחינה ריאלית שירותיה של ישראל לאזרח נשחקים, הרי מבחינת משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר אנחנו דומים למדינות המפותחות. ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל בחמש השנים האחרונות צמצמה מאוד את הפער בינינו לבין המדינות המפותחות בעשור שקדם להן (לוח ו-6, החלק התחתון). בשבע מתוך עשרים המדינות בקבוצת ההתייחסות משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גדול יותר מאשר בישראל, ובארבע מהן הוא דומה לשלנו (איור ו-5). אחרינו בסולם נמצאות רק המדינות האנגלו-סכסיות, יפן, ספרד, יוון ונורבגיה. בהתחשב בעובדה שחלק מהוצאות הביטחון של ישראל (כשני אחוזי תוצר) ממומן באופן קבוע על ידי ממשלת ארצות הברית, ישראל נמצאת אף מתחת לממוצע של המדינות המפותחות. בחינה של רכיבי ההוצאה בהשוואה בין-לאומית מלמדת שבישראל משקל ההוצאה הביטחונית וההוצאה על ריבית גבוה הרבה יותר מאשר במדינות המפותחות; משקל ההוצאה לחינוך ובריאות דומה למשקלה בהן (מפני השוני בהרכב הגילים, ההוצאה לחינוך באחוזי תוצר בישראל גבוהה יותר וההוצאה לבריאות נמוכה יותר), ומשקלם של תשלומי ההעברה אצלנו נמוך הרבה יותר מאשר באותן מדינות. הפער במשקל ההוצאה הציבורית בין המדינות, המתבטא באיור ו-5, עשוי לשקף שוני בהשקפת העולם ובגישה החברתית בין אלו הדוגלות בהוצאות ציבוריות נמוכות ככל

⁶⁰ הנתונים הם מתוך 2006 Education at a Glance.

⁶¹ להרחבה ראו סעיף 2 בפרק ח'.

האפשר (בעיקר המדינות האנגלו-סכסיות) יחד עם נטל מס נמוך - בין היתר, כדי שלא להכביד על צמיחת המגזר העסקי - לבין רוב מדינות אירופה, הבוחרות בהוצאות ציבוריות גבוהות יחסית יחד עם נטל מס גבוה, גם אם הדבר עלול לפגוע ביעילותו של המשק, בשנותו את הקצאת המקורות של השוק. התשובה לשאלה לאיזו אסכולה על ישראל להשתייך אינה חד-משמעית אף בהיבט הכלכלי, שכן בתוך הטווח של משקל ההוצאה הסביר לא הוכח בעשורים האחרונים קשר אמפירי בין גודלן של הוצאות הממשלה לשיעור הצמיחה⁶².

בהינתן סד תקציבי, הבבואה של משקל ההוצאה הציבורית היא נטל המס. נטל המס בישראל הוא במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות (איור ו'-6), ולפיכך ההתקדמות בתהליך הורדת המסים, מעבר להליך הקבוע בחקיקה, תביא אותו לרמה נמוכה יותר מאשר במרביתן.

יחס הגירעון השנתי לתוצר נקבע ברובו על ידי ההפרש בין משקל ההוצאה לנטל המס. תזרים הגירעונות השנתיים קובע את יחס החוב לתוצר, יחס זה והתפתחותו הם מדדים מרכזיים הקובעים את רמת הסיכון של משקים. רמת סיכון נמוכה תורמת לצמיחה מתמשכת ומואצת, בעיקר דרך ערוץ ההשקעה. תהליך הירידה של יחס החוב לתוצר בחמש השנים האחרונות תרם תרומה חשובה להקטנת הסיכון שהמשקיעים - ישראלים וזרים - מייחסים למשק הישראלי⁶³. ראיות לכך הן ירידת פרמיית הסיכון של ישראל במהלך המחזור האחרון (איור א'-7) והעלאת דירוג האשראי של ישראל, אחרי 13 שנה, מ-A מינוס ל-A. דירוג אשראי גבוה יאפשר למדינה, לבנקים ולשאר הגורמים הפיננסיים הפועלים בה לגייס כסף ולשלם עליו ריבית נמוכה יותר, כך שעם השנים הוצאות הריבית יילכו ויקטנו, ויותר כסף יתפנה לשירותים, או להפחתה נוספת של המסים.

בשל רמתו הגבוהה, עדיין, של יחס החוב לתוצר בישראל, לעומת המקובל במדינות המפותחות (לוח ו'-5), ובמיוחד לנוכח הסיכונים הביטחוניים בישראל והשפעותיהם הכלכליות, אי-הוודאות המיוחסת ליכולתה של המדינה להפחית את נטל החוב גדולה יותר מאשר במדינות אחרות, ולכן מתחדדת החשיבות של ביסוס האמון ביעדי הממשלה, ובראשם הקטנת החוב הלאומי. אמנם הפער בין ישראל לבין הממוצע במדינות המפותחות הוא עדיין כ-16 אחוזי תוצר (לעומת כ-21 אחוזי תוצר שנמדד ב-2006), אך התייצבות על תוואי ירידה ברור תואמת את כללי אמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי (ואת "אמנת מאסטריכט", שקדמה לה).

גידול האוכלוסייה המהיר יותר בישראל, שמגדיל את התוצר הפוטנציאלי בעתיד, מאפשר לבחור תוואי איטי יותר של התכנסות לרמות היעד. אולם הרכב הגילים בישראל, שהוא צעיר מזה של המדינות המפותחות⁶⁴ וגורם ליחס תלות נמוך יותר⁶⁵, מאפשר לה דווקא עכשיו לצמצם את יחס החוב לתוצר במהירות גבוהה יותר, בידיעה שעם הזמן נתכנס

⁶² ראו, לדוגמה Sala-i-Martin (2002) הערה 15.

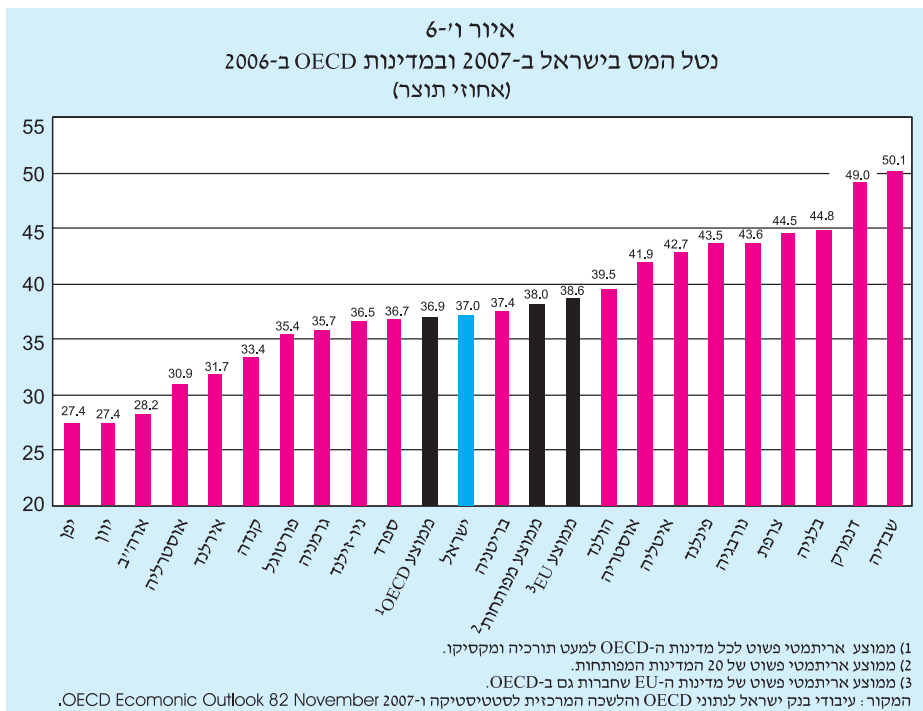
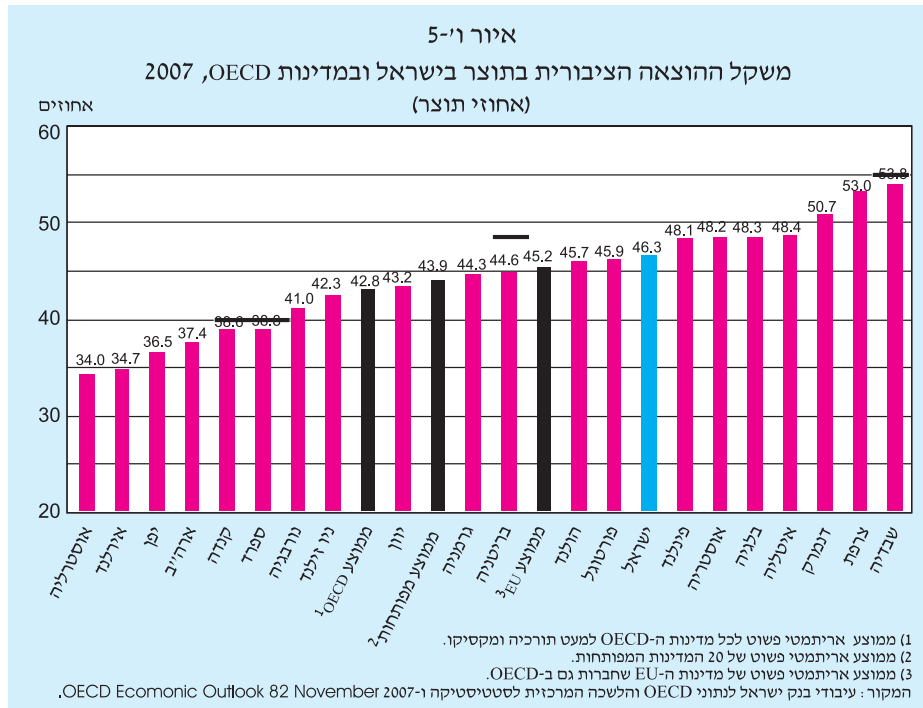
⁶³ הפער ביחס החוב הציבורי נטו (בניכוי נכסים פיננסיים) בין ישראל למדינות המפותחות גדול מן הפער בחוב ברוטו. עם זאת, השוואות בין-לאומיות של החוב נטו אינן אמינות, בשל הבדלים בין המדינות ברמת המידע, בהיקף הכיסוי ובהגדרות. מסיבות אלה נבחר החוב ברוטו כקריטריון באמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי.

⁶⁴ לדיון בהשפעת ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בישראל עד שנת 2020 על הוצאות הממשלה ראו קובי ברוידא (2003), "השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך", רבעון לכלכלה 50, דצמבר. בשנת 2015 הפער בין התפלגות הרכב הגילים בישראל למדינות המפותחות צפוי להתרחב עוד יותר; כך על פי Education at a glance, עמ' 160.

⁶⁵ בהקשר זה נציין שגם אוכלוסייתה של ישראל מזדקנת, ושיעור גידולו של כוח העבודה צפוי לרדת מ-2.5 אחוזים בשנים 2005-2000 לכ-1.5 אחוזים בשנים 2010-2015. התחזיות מלמדות שבשנת 2050 יהיו כנגד כל גמלאי, בממוצע, 3-2 אנשים מכוח העבודה - לעומת 4 בממוצע היום.

ההתקדמות בתהליך
הורדת המסים, מעבר
להליך הקבוע בחקיקה,
תביא את נטל המס
בישראל לרמה נמוכה
מזו של מרבית המדינות
המפותחות.

תהליך הירידה של יחס
החוב לתוצר בחמש
השנים האחרונות תרם
תרומה חשובה להקטנת
הסיכון שהמשקיעים
מייחסים למשק
הישראלי.



ליחסי תלות דומים לאלו שבמדינות המפותחות. נוסף על כך נזכור שהסיכון הביטחוני בישראל גדול יותר, גורם שמצריך חוב נמוך יותר. לפיכך נדרשת הכרעה על התוואי הרצוי על פי הקצאה בין-דורית, תוך התחשבות בסיכונים הנגזרים מהבחירה בתוואים שונים. יש לזכור שהירידות של יחס החוב לתוצר נרשמו כשהמשק נמצא בחלק החיובי של המחזור, וכשהביקושים יורדים השמירה על המשך התוואי היורד של החוב היא אתגר קשה הרבה יותר. עם זאת, ככל שהמשק מתרחק, כרונולוגית וסטטיסטית, מהתקופה שבה שרר סיכון מוחשי להתפתחות משבר פיננסי (השנים 2002 ו-2003), מתבססת אמינותה של המדיניות, וייתכן שעמה - גם הסובלנות של השווקים לסטיות זמניות מתוואי המדיניות, בעטיים של זעזועים חיצוניים.

הצעדים הפיסקליים שננקטו והאמינות שהמשקיעים מייחסים ליעדים הפיסקליים שהציבה הממשלה הם בין הגורמים החשובים לירידה בפרמיית הסיכון ובשיעורי הריבית על החוב הממשלתי בשנתיים האחרונות⁶⁶, ובכך הם תרמו גם להקטנת הוצאות הריבית ולפינוי מקורות לצרכים אחרים. לשם המחשה: לו היה יחס החוב לתוצר ברמה של 2003 (102 אחוזי תוצר) היו הוצאותיה השנתיות של הממשלה על החזר חובות גבוהות יותר מאשר היום ב-7.7 מיליארדי שקלים; יחס חוב תוצר של 70 אחוזים היה חוסך לנו כ-4.4 מיליארדי שקלים בשנה, ושל 60 אחוזים - 16.5 מיליארדים לעומת היחס של 102 אחוזים ב-2003 - וכל זאת בהנחה שמרנית שהריבית על החוב לא תרד עם צמצומו. מדינת ישראל משלמת למלווים לה כ-30 מיליארדי שקלים בשנה, שהם כ-15 אחוזים מהתקציב, רק על הריבית. נזכור שכאשר יורד החלק של הריבית, עלייה של 1.7 אחוזים בהוצאות משמעותה גידול של השירותים לנפש.

יתר על כן, כיוון שירידת הגירעון בשנתיים האחרונות הייתה מהירה מהצפוי, ומעבר ליעדים שקבעה הממשלה - היא תרמה להגדלת שיעור החיסכון הכולל במשק, ובאמצעותו שמרה על העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, תוך עליית שער החליפין של השקל. הגדלת החיסכון הממשלתי (הקטנת הגירעון) צפויה בדרך כלל להיות מלווה בהקטנה מקבילה - חלקית או מלאה - של החיסכון הפרטי, כפי שנצפה בשנתיים האחרונות: גידולו של החיסכון הציבורי ב-2006 נתפס כמפתיע, ולכן הוא קוּזו רק חלקית על ידי ירידה בחיסכון הפרטי; לעומתו גידול החיסכון הממשלתי ב-2007 נתפס כפרמננטי, ולכן, בתוספת ההשפעה-בפניגור של עליית החיסכון הציבורי ב-2006, הוא קוּזו ויותר על ידי הירידה בחיסכון הפרטי, ולפיכך, בסך הכול, ירד החיסכון הלאומי.

תיבה ו'-2: אזעקת שווא? ניתוח החבות האקטוארית של הפנסיה התקציבית

השווי האקטוארי של ההתחייבות הפנסיונית של הממשלה לעובדיה הוא 470 מיליארד שקלים¹ - סכום שנראה עצום, בערך שני שלישים מהתוצר. בניתוח זה ננסה לעמוד על המשמעות התקציבית של חוב זה בהסתכלות תזרימית רב-שנתית. התבוננות בתזרים הצפוי של התשלומים מגלה שגם בהנחות צמיחה שמרניות, שיא התשלום השנתי צפוי להיות גבוה רק ב-0.3 אחוז תוצר מאשר היום.

¹ מתוך ספר עיקרי התקציב 2008, עמ' 39.

⁶⁶ לניתוח השפעת גירעון הממשלה ויעדי הגירעון על שיעורי הריבית המשולמים על החוב הממשלתי ראו: ח' בר, ע' ברנדר וס' ריבון (2003), "האם מדיניות פיסקלית משפיעה על תשואות איגרות החוב? עדות מישראל בשנות התשעים", רבעון לכלכלה, 50, דצמבר.

הצעדים הפיסקליים
שננקטו הם בין הגורמים
החשובים לירידה של
פרמיית הסיכון ושל
שיעורי הריבית על החוב
הממשלתי בשנתיים
האחרונות.

ירידת הגירעון בשנתיים
האחרונות תרמה
להגדלת שיעור החיסכון
הכולל במשק.

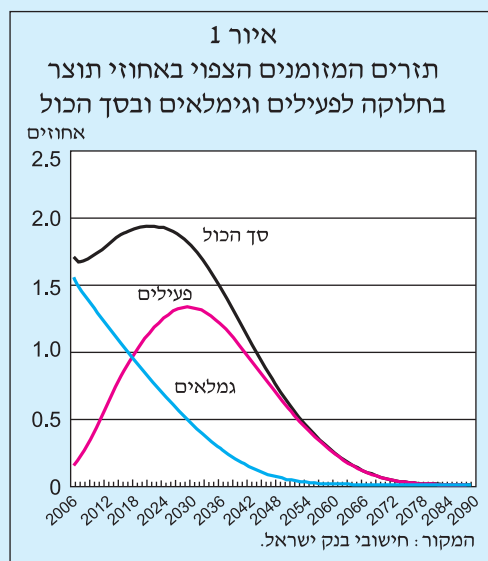
ב-1 באפריל 2002 החל יישום החוק שלפיו העובדים החדשים בשירות הממשלתי ובשירות הציבורי יבוטחו בפנסיה צוברת במקום בפנסיה תקציבית. בעקבות תיקון החוק, שתחולתו מ-1 בינואר 2004, גם שוטרים, סוהרים, אנשי שירות הביטחון ועובדי הקבע החדשים מבוטחים בפנסיה צוברת. ההסדר החדש מאפשר לעובדים לעבור בין מקומות עבודה שונים תוך שמירה על זכויותיהם הפנסיוניות; זאת בניגוד להסדר הקודם של הפנסיה התקציבית, שלפיו עובדים שעזבו את המגזר הציבורי בטרם השלימו 10 שנות עבודה רצופות הפסידו את זכויותיהם. כעת, מאחר שכלל הזכאים לפנסיה תקציבית - עובדים ותיקים וגמלאים - הם קבוצה סגורה, שאליה לא עתידים להצטרף זכאים חדשים, הרי שבעוד 20-30 שנה, החבות האקטוארית של המדינה לעובדיה צפויה לקטון משמעותית.

תוואי תזרים התשלומים, כמו סך החבות של המדינה לעובדיה, ניתן לחישוב בכפיפות להנחות יסוד לגבי אירועים עתידיים שאינם ודאיים ולאומדן הפרמטרים המשפיעים על התפתחותם הצפויה. מובן שיש לבחון בכל פרק זמן את מהימנות ההנחות בהתאם לבסיסי הנתונים העדכניים. הפרמטרים המרכזיים הנאמדים הם שיעורי התמותה ושיעורי העזיבה (כלומר יציאת עובדים מהמערכת בטרם השלימו תקופת אכשרה של 10 שנים, או תוך ויתור על זכויות הקצבה בתמורה לסכום פיצוי חד-פעמי), גילי הפרישה (כולל פרישה מוקדמת), שיעורי הגידול של השכר הריאלי והפנסיה (2 ו-1.5 אחוזים, בהתאמה), הסתברויות של שינויי סטטוס משפחתיים והסתברויות לגבי שארים. הפרמטרים החוקיים והאדמיניסטרטיביים הם גילי הפרישה המרבי והמזערי, הוותק המזערי לפנסיה, אחוזי ההפרשה השנתיים, אחוז הפנסיה המרבי, תוספת אחוזי פנסיה בפרישה, מענקי עזיבה וכללים לגבי שארים וזכאויות נכות. פרמטר כלכלי נוסף, שאינו משפיע על התזרים אלא רק על היוון סך החבות, הוא גובה הריבית, המתבסס על עקום התשואות-לפרדיון של איגרות חוב ממשלתיות שאינן צמודות למדד.

על פי אומדן של משרד האוצר, החבות האקטוארית המלאה נטו בשנת 2007 (בהתחשב בניכוי 2 אחוזים מהשכר הפנסיוני של העובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית על ידי המדינה) היא כ-470 מיליארדי ש"ח; מתוכם 103 מיליארדים (22 אחוזים) הם חבות לפנסיונרים, והיתר - לעובדים פעילים המבוטחים בפנסיה תקציבית.

החבות האקטוארית המוערכת היא סכום של תזרים מזומנים חוזי. איור 1 מתאר את התוואי של תשלומי הפנסיה השנתיים באחוזי תוצר, לפי הערכת משרד האוצר, בהנחה של שיעור צמיחה קבוע - 3.2 אחוזים לשנה (מורכב מגידול האוכלוסייה במשק בשיעור של 1.5 אחוזים וגידול של 1.7 אחוזים בתוצר לנפש, כמו הממוצע בעשורים האחרונים).

מאיור 1 עולה שסך התשלום השוטף באחוזי תוצר צפוי לעלות בשיעור מתון והדרגתי עד השנים 2020-2024. בשנים אלו הוא צפוי להגיע לשיא של 1.9 אחוזי תוצר, כ-0.2 אחוז תוצר יותר מאשר היום. לאחר השיא צפוי החוב לקטון במהירות, ובשנים 2055-2065 הוא צפוי לרדת ל-0.3 אחוז תוצר. בהנחה שמרנית יותר, שלפיה שיעור הצמיחה השנתית של התוצר לנפש יהיה 1.5 אחוזים בלבד, צפויה החבות לגדול ל-2.0 אחוזי תוצר, 0.3 אחוז תוצר יותר מאשר היום. בתרחישים



קיצוניים יותר, של צמיחת התוצר לנפש בקצב שנתי של 1.0 אחוז או 2.5 אחוזים, החבות צפויה לגדול ב-0.5 אחוז תוצר, או לשמור על משקלה הנוכחי, בהתאמה. פריסה של המלאי המהוון על פני שנים מצביעה אפוא על תמונה הרבה פחות מאיימת.

לנוכח הסכום המצטבר הגבוה של החבות - מלאי החוב המהוון - החליטה הממשלה לקדם מו"מ לתיקון חוק שירות המדינה (תש"ל-1970), כך שתשונה שיטת העדכון של הגמלאות. עיקריה של ההצעה הם שינוי שיטת ההצמדה של הגמלה מהצמדה לפי המשכורת

בדרגה המקבילה של עובד פעיל להצמדה לפי מדד המחירים לצרכן²; זאת בלוויית תוספת כפיצוי לגמלאים שגמלתם נשחקה בין השנים 2000 ו-2007. המטרה היא לפתור בעיה שיש לה "משמעויות תקציביות ומשקיות כבדות משקל" (ספר עיקרי התקציב לשנת 2008, עמ' 39).

גם הקצבאות שמשלמת המדינה לאזרחיה הקשישים על פי חוק הביטוח הלאומי אינן צפויות לגדול בשיעור ניכר בתקופה שבה יגדלו תשלומי הפנסיה התקציבית. אומדן דמוגרפי, על בסיס החוקים הקיימים, מעלה שבשנת 2025 נטל זה צפוי לגדול ל-3.4 אחוזי תוצר, לעומת 2.8 אחוזי תוצר כיום³. בזכות גילה הצעיר של האוכלוסייה בישראל והקצבאות הנמוכות, חבות זו קטנה יותר מאשר במדינות המפותחות: בהן הנטל הוא במוצע מעל 8 אחוזי תוצר, וקצב גידולו הצפוי דומה לזה של ישראל.

לנוכח ההשפעה הקטנה יחסית של הפנסיה התקציבית על תוואי ההוצאות העתידי, ראוי שהממשלה תבדוק את התועלת של הרפורמה המוצעת - ביטול ההצמדה של הפנסיה לשכר הריאלי ועדכונה בהתאם להתפתחות המדד בלבד - מול הנזק שבכך: הפרה של הסכם שכר ארוך טווח בין המדינה לעובדיה. הצמדה כזאת, בהנחה שהפנסיה עולה ריאלית ב-1.5 אחוזים בשנה - כפי שבדק והניח האוצר - משמעויות אובדן הכנסות מצטבר גבוה לפנסיונרים. כך, לדוגמה, פנסיונר המקבל קצבה חודשית של 5,000 שקלים מפסיד כתוצאה מהשינוי במצטבר, אחרי 20 שנה, כ-114 אלף שקלים⁴, 13 אחוזים מסך התשלום המהוון הצפוי לו. בהנחה

² מבדיקות שערכנו על נתוני העובדים והפנסיונרים של משרדי הממשלה עולה שהפנסיונרים (שהיו פנסיונרים בשנת 1990 ונשארו פנסיונרים גם ב-2006) אכן שמרו, עד עתה, על ערך פנסיה ריאלית הצמוד לדרגתם בעת יציאתם לפנסיה בהשוואה לעובדים בדרגה מקבילה.

³ מורכב מקצבת זיקנה ושארים.

⁴ בהנחת ריבית שנתית של 4 אחוזים.

של עליית השכר הריאלי בכ-2 אחוזים לשנה תישחק הגמלה שלו אחרי 20 שנה בכ-35 אחוזים בהשוואה לגמלה במתכונתה הקיימת, הגדלה ב-1.5 אחוזים בשנה, ובכ-50 אחוזים בהשוואה לשכר הריאלי. זאת ועוד, עובד שהפנסיה שלו נשחקת עד כדי כך - ההסתברות כי הוא יזדקק לתמיכת המדינה ומוסדותיה גבוהה יחסית. על אלה נוסיף שערעור הסכמים ארוכי טווח אשר נחתמו בין העובדים למדינה עלול לגרור השלכה בלתי מבוטלת על אמינות הממשלה ועל יכולתה להגיע להסכמים ארוכי טווח בעתיד. רבים מהעובדים שבחרו לעבוד במגזר הציבורי ראו בפנסיה התקציבית חלק משכרם, ולכן, כששוקלים שינוי זה, הפוגע רטרואקטיבית בזכויותיהם של העובדים, יש לבחון את מידתיותו ואת הכרחיותו.

4. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

א. רקע ותקציב 2008

התנהלות הממשלה בשנת 2007 סימנה, ככל הנראה, תפנית במדיניות הפיסקלית, לאחר מספר שנים של תוכנית קונסולידציה שאפתנית, שהתבססה על ריסון של ההוצאות. אמנם תקציב 2008 משקף עדיין גידול מתון של ההוצאות, והחוק קובע גידול ריאלי של 1.7 אחוזים בהוצאות הממשלה לשנים הבאות, אך הממשלה אימצה השנה גם מספר תוכניות הוצאה לטווח הבינוני (כ-5 שנים) בתחומי הביטחון, החברה, הרווחה והתשתיות, תוך יצירת מחויבות תקציבית משמעותית. תפנית זו משקפת את התמודדות הממשלה עם שני אתגרים סותרים הניצבים בפניה בעקבות הצלחת המדיניות שנוהלה מאז 2003: (1) להוסיף ולהפחית את יחס החוב לתוצר לרמות המקובלות במדינות המפותחות, במיוחד משום שההתפתחויות הגיאוגרפיות באזורנו מלמדות שלא ניתן להסתמך על ירידה בצרכים הביטחוניים בשנים הקרובות כמפתח להקטנת החוב, ולכן מסוכן לצבור חובות בציפייה כי ישולמו כשיבוא השלום; (2) לטפל בצרכים החברתיים ובאספקת המוצרים הציבוריים שלא זכו למענה מלא בתקופת הקונסולידציה. הואיל ומדובר ביעדים מתחרים, חשוב שהממשלה תחליט באופן שקוף על הדרך שבה בכוונתה לאזן בין שני האתגרים, כדי לחזק את אמינות מדיניותה בשני התחומים. לשם כך יש לבדוק אם, ועד כמה, החלטות הממשלה בנושאים אלה סותרות זו את זו.

הגירעון בתקציב 2008 צפוי לגדול ביחס ל-2007, בעיקר עקב הפחתות מסים בהיקף של כמעט 7 מיליארדי ש"ח, אך גם בשל עלייה בהוצאות. שיעור הגידול הריאלי של ההוצאות בתקציב 2008, שאישרה הכנסת, ביחס לביצוע התקציב ב-2007, הוא 2.3 אחוזים, תוך גידול גבוה הרבה יותר של הוצאות המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה (לוח ו'-10). הדבר נובע בעיקר משיעורי הביצוע הנמוכים של תקציב 2007 - תופעה מתמשכת בשנים האחרונות (תיבה ו'-1) - בעוד שבהשוואה של תקציב מול תקציב שיעורי הגידול נמוכים יותר. עם זאת צפוי כי השנה יהיו שיעורי הביצוע של התקציב גבוהים יותר מאשר בשנים הקודמות, מפני שבניגוד לאותן שנים התפתחות המחירים עד כה תואמת את תחזית התקציב. זאת ועוד, בעת אישור התקציב בכנסת בוטלו מספר צעדים שתכננה הממשלה כדי להקטין את הוצאותיה, ולאחר הכנת התקציב התקבלו מספר החלטות שעלותן התקציבית

התנהלות הממשלה
בשנת 2007 סימנה תפנית
במדיניות הפיסקלית.

הממשלה אימצה השנה
מספר תוכניות הוצאה
לטווח הבינוני בתחומי
הביטחון, החברה,
הרווחה והתשתיות, תוך
יצירת מחויבות תקציבית
משמעותית.

הגירעון בתקציב 2008
צפוי לגדול ביחס ל-2007,
בעיקר עקב הפחתות
מסים, אך גם עקב עלייה
בהוצאות.

לפי ההגדרות המקובלות בעולם, הגירעון הצפוי ב-2008 הוא כ-2.5 אחוזי תוצר – עדיין גבוה בהרבה מאשר במדינות המפותחות.

אינה זניחה. עם זאת, כיוון שההכנסות בתקציב צפויות להיות גדולות מאשר התכנון המקורי, הגירעון צפוי להיות נמוך מעט מהמתוכנן - 1.4 אחוזי תוצר, ולא 1.6 אחוזים, שצופה התקציב. אם בסופו של דבר לא יוצא התקציב במלואו, הגירעון עשוי להיות אף נמוך יותר. לפי ההגדרות המקובלות בעולם, הגירעון הצפוי ב-2008 הוא כ-2.5 אחוזי תוצר - עדיין גבוה בהרבה מרמתו במדינות המפותחות.

לוח ו'-10

ההכנסות וההוצאות של הממשלה (נטו) בשנת 2007 ובתקציב 2008¹

הביצוע 2007	התקציב 2008	השינוי הריאלי ²
(מיליארדי ש"ח)	(מיליארדי ש"ח)	(אחוזים)
223.2	222.7	-2.7
ההכנסות ללא אשראי		
מסים	192.2	-2.6
ביטוח לאומי	14.3	-0.7
מענקים	10.3	-1.5
אחר ³	6.5	-10.8
225.4	234.1	1.3
ההוצאות ללא אשראי		
מזה: ללא ריבית וללא קרן לביטוח לאומי	184.7	1.8
ביטחון ³	55.1	-1.7
אזרחי	129.6	3.3

(1) בהנחה שמדד המחירים לצרכן הממוצע בשנת 2008 יעלה ב-2.5 אחוזים בהשוואה ל-2007.

(2) בשנת 2008 ללא תקבולים ממנהל מקרקעי ישראל בגין מכירת קרקעות, שנרשמים מעתה כסעיף מימון.

(3) בשנת 2008 כולל 3.7 מיליארדי ש"ח מהרזרבה התקציבית.

המקור: אגף החשב הכללי, "הוצאות והכנסות הממשלה", mof.gov.il וחשבוני בנק ישראל.

ב. מסגרת הניתוח וההנחות

כדי לבחון את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב בשנים 2009-2012 על פי תקרת ההוצאות ועל פי תוואי מדיניות חלופי, המשקף יישום מלא של התוכניות שהממשלה אימצה לטווח הבינוני, השתמשנו במודל לניתוח רב-שנתי של התקציב, המתבסס על תוואי ההתפתחות של המשתנים הפיסקליים בעבר⁶⁷. המודל כולל אומדנים להשלכות התקציביות של החלטות הממשלה על צעדים ספציפיים לשנים אלה ובוחן את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב, אם ייושמו⁶⁸. התחזית נשענת על הנחות רבות, כפי שמפורט להלן. כדי לבחון את רגישותן של המסקנות לשינויים בהנחות, מוצג הניתוח גם בהנחות חלופיות.

⁶⁷ לתיאור מפורט של מסגרת הניתוח, המעודכנת ברציפות, ראו: ק' ברוידא וע' ברנדר, השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008, בנק ישראל, יולי 2003.

⁶⁸ הניתוח ל-2008 מבוסס על התקציב שאושר בכנסת, מותאם לשינויים שחלו בהנחות המקור-כלכליות ביחס לאלו של התקציב.

- ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב התוצר הריאלי יגדל בשנים 2008-2015 ב-3.2 אחוזים לשנה בממוצע. שיעור הגידול הצפוי מתבסס על גידול התעסוקה בקצב דומה לזה של גידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתבסס בשיעורה הטבעי (כ-6.5 עד 7 אחוזים), ועל עליית התוצר למועסק בשיעור דומה למועצע בשלושים השנים האחרונות.
- ההוצאות בגין תוכנית ההתנתקות יסתיימו בשנת 2008.
- השכר הריאלי במשק יעלה משנת 2009 ואילך בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה משנת 2008 ואילך תהיה 4.0 אחוזים, בדומה למועצע בעשור האחרון (6.5 אחוזים על האיגרות הלא-צמודות).
- מדד המחירים לצרכן ומחירי התוצר יעלו ב-2 אחוזים לשנה⁶⁹. שער החליפין של השקל ביחס לדולר יהיה 3.8 שקלים בסוף 2008⁷⁰.
- סל הבריאות ימומן עד 2010 בהתאם להסכמות בין שרי האוצר והבריאות לגבי שינויים שהוחלט עליהם בעת אישור תקציב 2008 בכנסת. שאר ההוצאות, ומימון הסל אחרי 2010, יגדלו בהתאם לשינויים בגודל ובהרכב של האוכלוסיות הרלוונטיות⁷¹. הגידול הכמותי של שירותים אלה - לכל מקבל שירות⁷² - יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, בלי שינוי בפריזם הייצור. שיעור עלייתו של השכר למועסק בבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק.
- השכר הריאלי במערכת החינוך לא יגדל מעבר להסכמים הנוכחיים של הממשלה עם ארגוני המורים והחקיקה הקיימת. ההיקף הכמותי של שירותי החינוך יתרחב בהתאם לגידול האוכלוסיות הרלוונטיות והתוצר למועסק, ומחירים היחסי של השירותים יעלה ב-1.3 אחוזים לשנה⁷³. יופעלו חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב ותוכנית הממשלה לצמצום מספר התלמידים בכל כיתה. המלצות "ועדת שוחט" לגבי ההשכלה הגבוהה יאומצו, ויגיעו ליישום מלא ב-2010.
- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים, שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- אם יגדל הסיוע הביטחוני מממשלת ארצות הברית, תשמש התוספת להגדלת היבוא הביטחוני בלי קיזוז של ההוצאה המקומית.
- ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו משנת 2009 ואילך, בגמישות של 1.08 ביחס לגידול התוצר, בדומה לגידולן ב-16 השנים האחרונות. ההכנסות בשנת 2008 נאמדו על בסיס מודל המס של מחלקת המחקר.
- הרפורמות במס והפחתות המסים האחרות שעליהן החליטה הממשלה, כולל

⁶⁹ קצב עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית בשלושים השנים האחרונות היה גבוה מזה של מחירי התוצר ב-1.5 אחוזים לשנה בממוצע. (התוצאה זהה לגבי 20 השנים האחרונות).

⁷⁰ שינוי ההנחה לשער של 3.6 ש"ח לדולר בסוף 2007 יקטין את יחס החוב לתוצר בסוף 2008 ב-0.9 אחוז.

⁷¹ על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004) *תחזיות אוכלוסיית ישראל עד 2025*, פרסום מיוחד 1238.

⁷² למשל לתלמיד בחינוך היסודי. הנחה זו היא אילוסטרציה, המיועדת לבטא גם עלייה של מספר מקבלי השירות עקב שינויי חקיקה - למשל חוק חינוך חנים לגילאי טרום חובה.

⁷³ הנחה זו מתיישבת עם קצב הגידול של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והתיכוני בשנים 1976-2004.

הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי, יתבצעו כמתוכנן.

- הפרשי ההצמדה על איגרות החוב הצמודות שהממשלה הנפיקה משנת 2001 יירשמו כהוצאה בתקציב בזמן הפדיון.
- לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות⁷⁴.

משתנה מדיניות בעל השפעה מרכזית על התחזית הוא גודל תקציב הביטחון בשנים הקרובות. ב-2007 אימצה הממשלה תוואי רב-שנתי להוצאות הביטחון על בסיס המלצות "ועדת ברודט". ההנחה בניתוח להלן היא שתקציב הביטחון יגדל על בסיס תוואי זה, לצד ההתאמות הנדרשות עקב סיום ההוצאות החד-פעמיות להצטיידות-מחדש לאחר מלחמת לבנון השנייה וההתאמות הרישומיות שבוצעו בתקציב 2008.

ג. התרחיש הבסיסי - שמירה על תקרת ההוצאות

תרחיש זה מניח כי הממשלה תגדיל ריאלית את הוצאותיה בשנים הבאות בהתאם לתקרה הקבועה בחוק - ב-1.7 אחוזים לשנה. זאת בניכוי ההוצאות החד-פעמיות של שנת 2008, שעליהן הוחלט. העמידה בתקרה זו תחייב התאמות תקציביות משמעותיות, שכן הממשלה אימצה בשנים האחרונות - ובמיוחד השנה - תוכניות רב-שנתיות בתחומים רבים ובעלות תקציבית ניכרת. אמנם ניסיון העבר מלמד כי אין ביטחון שהתוכניות אכן יבוצעו, אך יש לזכור כי מעבר לתוכניות אלה הממשלות שיכחנו עד 2012 ירצו ודאי לאמץ תוכניות נוספות. על פי ההערכה הנגזרת מתוואי התקציב הרב-שנתי - המשקפת גם את החלטות הממשלה על קיצוצים והקפאות שונות לשנים הבאות ואת ההשפעות הצפויות של גידול האוכלוסייה וההתפתחויות המקרו-כלכליות - נראה כי היקף הצעדים הנוספים הדרושים כדי לעמוד ביעד זה ב-2009 הוא גדול: יותר מ-9 מיליארדי ש"ח (לוח ו'-11). בשנת 2010 נדרשת הפחתה נוספת של ההוצאות בכ-4.5 מיליארדי ש"ח, ב-2011 עוד הפחתה של 6 מיליארדים, וב-2012 - כארבעה מיליארדי ש"ח.

משמעות העמידה בתקרת ההוצאות, בשיעורי הצמיחה שהונחו בתרחיש, היא ירידה ניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. בשנת 2012 צפוי שיעור זה להגיע ל-32.8 אחוזי תוצר, כשלוש נקודות אחוז פחות מאשר ב-2007 ושמונה נקודות אחוז פחות מאשר ב-2003; בכך תגיע ישראל לרמת הוצאה ציבורית נמוכה מהממוצע ומהחציון במדינות המפותחות. יתר על כן, ההוצאה האזרחית ללא ריבית - המשקפת את עלות השירותים הציבוריים ואת גודל התערבות הממשלה בחלוקת ההכנסות - תהיה נמוכה כמעט מאשר בכל המדינות המפותחות. הירידה הניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תאפשר להקטין את הגירעון למרות ההפחתות הניכרות של שיעורי המס שעליהן החליטו הממשלה והכנסת, אשר יקטינו את חלקם של תשלומי המס בתוצר ב-2 נקודות אחוז עד 2010, ויביאו גם את נטל המס בישראל לרמה נמוכה מזו שבמרבית המדינות המפותחות. על פי תרחיש זה צפוי התקציב להתאזן ב-2011, ולהגיע לעודף בשנת 2012. ירידת הגירעון תאפשר גם להפחית את יחס החוב הציבורי לתוצר באופן מתמשך עד ל-68 אחוזי תוצר בשנת 2012 ול-57 אחוזים ב-2015 (איור ו'-7), וכתוצאה מכך יירד משקלם של תשלומי הריבית בתוצר ב-0.8 נקודת אחוז. עם זאת, מימושו של תרחיש זה מחייב, כאמור, מאמץ פיסקלי ניכר,

⁷⁴ זוהי הנחת עבודה. הממשלה מתכננת מספר הפרטות נוספות, שמימושן יקטין את החוב הציבורי במקביל להקטנת זרם ההכנסות מדיבידנדים ותגמולים.

הממשלה אימצה בשנים האחרונות – ובמיוחד השנה – תוכניות רב-שנתיות בתחומים רבים, בעלות תקציבית ניכרת.

שמירה על תקרת ההוצאות בשנים הקרובות תביא את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל לרמה נמוכה מהממוצע ומהחציון במדינות המפותחות.

לוח ו'11

התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים, 2006 עד 2012 (אחוזי תוצר)

תחזית				תקציב	אומדן	
2012	2011	2010	2009	2008	ל-2007	2006
(1) גידול קבוע של של תקרת ההוצאות ב-1.7 אחוזים לשנה ¹						
32.8	33.2	33.7	34.2	35.2	35.5	36.7
ההוצאות (ללא מתן אשראי)						
היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות						
0.5	0.8	0.6	1.4	...	...	...
שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה הא-זרחית נטו ללא ריבית						
1.4	-0.1	2.5	-1.6	5.9	2.8	4.9
33.0	33.0	32.9	33.3	33.8	35.5	35.7
ההכנסות (ללא החזר אשראי)						
0.3	-0.2	-0.8	-0.8	-1.4	0.0	-1.0
הגירעון ללא אשראי (-)						
68.4	71.7	73.5	75.3	76.5	80.6	86.7
החוב הציבורי (ברוטו)						
(2) גידול ההוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות ²						
36.3	36.1	35.7	35.6	35.2	35.5	36.7
ההוצאות (ללא מתן אשראי)						
3.6	4.4	3.7	4.4	2.7	1.6	4.4
שיעור השינוי הריאלי של ההוצאות מזה: ההוצאה האזרחית נטו ללא רי-בית						
3.8	3.9	5.4	5.5	5.9	2.8	4.9
-3.2	-3.1	-2.8	-2.3	-1.4	0.0	-1.0
הגירעון ללא אשראי (-)						
77.7	77.8	76.8	76.7	76.5	80.6	86.7
החוב הציבורי (ברוטו)						
(3) גידול הוצאות המתיישב עם השגת יחס חוב תוצר של 60 אחוזים ב-2015						
33.2	33.6	33.9	34.3	35.2	35.5	36.7
ההוצאות (ללא מתן אשראי)						
היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות						
0.4	0.7	0.5	1.3	...	...	...
-0.2	-0.6	-1.0	-1.0	-1.4	0.0	-1.0
הגירעון ללא אשראי (-)						
69.4	72.3	73.8	75.4	76.5	80.6	86.7
החוב הציבורי (ברוטו)						

(1) בהנחה שהקיצוצים הנדרשים בשנים 2009-2012 יהיו בהוצאות האזרחיות.

(2) על פי החלטות ממשלה לגבי תוכניות ספציפיות שכבר אושרו וההסכמות בעת אישור תקציב 2008 בכנסת. לפירוט של מרבית ההחלטות ראו בנק ישראל, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119, נובמבר 2007.

מקור: חישובי מחלקת המחקר, של בנק ישראל.

שמירה על תקרת
ההוצאות מחייבת מאמץ
פיסקלי ניכר, שמתבטא
בשיעור גידול נמוך של
ההוצאה הציבורית
האזרחית.

שמתבטא בשיעור הגידול הנמוך של ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בשנים 2009-2012: 0.6 אחוז בלבד במוצע (איור ו'-8)⁷⁵. קצב גידול כזה נראה נמוך מכדי לענות על הביקושים שיתפתחו להוצאה הציבורית בתקופה של צמיחה, כפי שמניח התרחיש, ולכן לא ברור אם הוא ישים.

התממשות תרחיש זה תלויה בקבלת החלטות חדשות לגבי צעדים שיאפשרו את השמירה על תקרת ההוצאות גם בשנים 2009-2012. כיוון שהממשלה לא תוכל להגביל לאורך שנים את גידול השכר לעובד במגזר הציבורי לשיעורים נמוכים מאלה שבמגזר העסקי, הרי שאם בכוונתה לדבוק בתוואי זה, חשוב לתכנן כבר עכשיו את הצעדים אשר יאפשרו להקטין את גודלו היחסי של המגזר הציבורי ואת התעסוקה בו בשנים 2008 ואילך. זאת במסגרת חשיבה רב-שנתית, שתכלול שינויים מבניים לייעול המגזר הציבורי, צעדים להגדלת האפקטיביות של תקציבי השירותים הציבוריים ותשלומי ההעברה בהשגת מטרות המדיניות וקביעת סדרי עדיפויות לגבי התחומים שבהם הממשלה תמשיך להיות מעורבת.

ד. תרחיש חלופי: ביצוע כל התוכניות שעליהן החליטה הממשלה ושינוי תקרת ההוצאות

ביצוע כל התוכניות
הרב-שנתיות בלי
קיצוצים נוספים יביא
לגידול ריאלי ממוצע של
ההוצאות ב-4.0 אחוזים
לשנה, בין 2009 ל-2012.

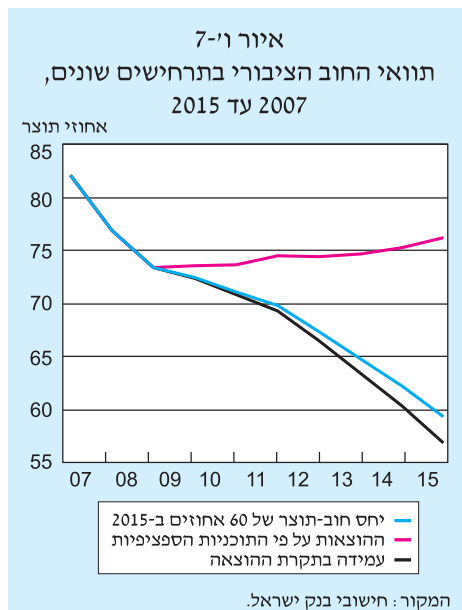
בתרחיש זה נבחנות ההשלכות של ביצוע כל התוכניות הרב-שנתיות שעליהן החליטה הממשלה בשנתיים האחרונות, בלי קיצוצים נוספים על אלו שכבר הוחלט עליהם. מדיניות כזאת תביא לגידול ריאלי ממוצע של ההוצאות ב-4.0 אחוזים לשנה, שהם 2.4 אחוזים לנפש, בין 2009 ל-2012. עם תוואי הוצאות כזה משקל ההוצאה הציבורית בתוצר יתחיל לעלות מ-2009, והגירעון יגדל החל מ-2009 הן בשל הפחתות המסים הגדולות שנקבעו והן בשל עליית משקל ההוצאות בתוצר. יחס החוב הציבורי לתוצר לא יפחת וישאר ברמה של 77 אחוזים עד 2012. לאחר 2012, כאשר מסתיימת התרחבות ההוצאות בגין התוכניות שאימצה הממשלה, אנו כוללים בתרחיש זה את תוכנית הפחתת המסים שהציע משרד האוצר (תוכנית שעדיין לא הוגשה לאישור הממשלה). התוצאה היא שיחס החוב לתוצר יעלה עד 2015 לרמה של 80 אחוזים, גבוה מאשר במרבית המדינות המפותחות, וזאת אף על פי שהתרחיש מניח כי התוצר של המשק יהיה ברמת התוצר הפוטנציאלי במשך כל השנים מ-2009 עד 2015. תוואי זה מאפשר לממשלה להגדיל עד 2012 את ההוצאה האזרחית ללא ריבית ב-17 אחוזים מעבר לתרחיש הבסיסי (איור ו'-8) - תוספת מקורות, שאם תנוצל ביעילות תוכל לתרום משמעותית לשיפור השירותים הציבוריים ותסייע להקלה במצוקות החברתיות. ואולם, תוואי כזה אינו מאפשר כל התקדמות בהקטנת הסיכונים הפיננסיים שבפניהם ניצב המשק, וגם אינו תורם להפחתת תשלומי הריבית של הממשלה.

ה. סיכום

הפער בין שני התרחישים דלעיל מצביע על שתי גישות שונות למדיניות הפיסקלית: האחת מדגישה את הצורך להמשיך בשנים הקרובות את תהליך הקונסולידציה בעוצמה, ואילו השנייה מתמקדת בניצול השיפור במצב הפיסקלי בשנים האחרונות כדי להגדיל את היקף המקורות שהממשלה מקצה לתחומי החברה ולתשתיות, תוך עצירת ההתקדמות בתהליך

⁷⁵ בהנחה שכל הקיצוצים הנדרשים לעמידה ביעד יתבצעו בהוצאה האזרחית.

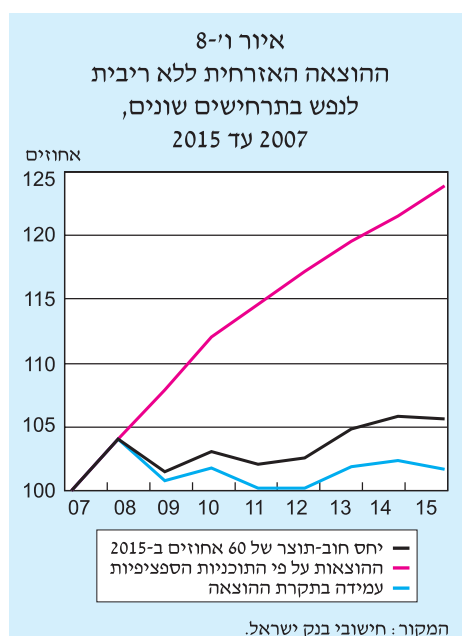
שמירה על תקרת
ההוצאות של 1.7
אחוזים לא תאפשר
ביצוע מלא של התוכניות
לטווח הבינוני שאימצה
הממשלה.



הקונסולידציה. הבעיה במצב הנוכחי היא ששתי הגישות מגובות בהחלטות ממשלה, ואלה אינן עולות בקנה אחד: שמירה על תקרת ההוצאות של 1.7 אחוזים לא תאפשר ביצוע מלא של התוכניות לטווח הבינוני שאימצה הממשלה. כיוון שלהתפתחות הצפויה של המצרפים הפיסקליים נודעת השפעה רבה על אמינות המדיניות, מחד גיסא, וקבוצות אוכלוסייה נרחבות מצפות להשפעות החיוביות של התוכניות שאימצה הממשלה, מאידך - חשוב שהממשלה תבהיר כיצד בכוונתה ליישב את הפער בין עלות התוכניות לתקרת ההוצאות הקבועה בחוק.

אחת הדרכים לבסס את תוואי המדיניות לשנים הקרובות היא הגדרת יעד ליחס החוב לתוצר לעוד מספר שנים, שממנו ייגזרו תוואי ההוצאות והמסים. דוגמה ליעד כזה מצויה בהצעה של משלחת קרן המטבע לקבוע יעד של 60 אחוזים לשנת 2015. קביעת יעד כזה עדיין תחייב קיצוצים משמעותיים בתקציבי השנים הבאות, אך תאפשר להגדיל את ההוצאות ב-2.1 אחוזים לשנה, ואת ההוצאה האזרחית ללא ריבית בשיעור גבוה יותר. תוואי זה הוא, כמובן, רק דוגמה אחת ליעד אפשרי שיוכל לשמור על אמינות המחויבות של הממשלה להפחתה מהירה של יחס החוב לתוצר בשנים הקרובות. גם אם הממשלה תבחר יעד שונה, חשוב שתתקבל החלטה שקופה על הדרך שבה היא תיישב את היעד אשר ייקבע עם התוכניות לטווח הבינוני; זאת במסגרת של תקציב רב-שנתי, אשר יחייב להציג את המקורות התקציביים לתוכניות חדשות שהממשלה מאמצת.

חשוב שהממשלה תקבל
החלטה שקופה על הדרך
שבה היא תיישב את
תקרת ההוצאות עם
התוכניות לטווח הבינוני.



מעבר לאפיוניהן של מטרות המדיניות, יושפעו תוצאות בחירתו של התוואי הפיסקלי במידה רבה מההתפתחויות המקרו-כלכליות. אם, לדוגמה, יגדל התוצר לנפש עד 2015 ב-2.5 אחוזים לשנה, הרי שגם בתרחיש של ביצוע כל תוכניות הממשלה תהיה התקדמות בהקטנת יחס החוב לתוצר - במיוחד אם לא יבוצעו הפחתות המסים המוצעות לתקופה שאחרי 2012. לעומת זאת, אם התוצר לנפש יגדל רק באחוז אחד לשנה, הרי שגם בתרחיש המתבסס על תקרת ההוצאות הנוכחית לא יגיע יחס החוב לתוצר ב-2015 ל-60 אחוזים. מפני חוסר הוודאות לגבי שיעור הצמיחה של המשק בשנים הקרובות, מוטב שהתוואי הפיסקלי שתאמץ הממשלה יהיה גמיש, כך שהוא יותאם להתפתחות התוצר בטווח הבינוני.